



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Commission d'étude prospective de la politique en
matière de chômage de longue durée
Kommission zur prospektiven Untersuchung des
Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit

Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

Route des Cliniques 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 29 92, F +41 26 305 29 85
sasoc@fr.ch, www.fr.ch/sasoc

—

Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose

Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien

—

Bericht zuhanden des Staatsrats

Freiburg, 14. Juni 2013

—

Direction de la santé et des affaires sociales **DSAS**
Direktion für Gesundheit und Soziales **GSD**



Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit

- > Jean-Claude Simonet, Präsident, wissenschaftlicher Berater, Kantonales Sozialamt
- > Giuliano Bonoli, Experte, Professor, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)
- > José Genoud, stv. Amtsvorsteher, Amt für den Arbeitsmarkt
- > Hugues Sautière, Leiter des Bereichs Arbeitslosigkeit, Amt für den Arbeitsmarkt, Ersatz für J. Genoud
- > Etienne Guerry, wissenschaftliches Sekretariat, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Kantonales Sozialamt

INHALTSVERZEICHNIS

Bericht zuhanden des Staatsrats	1
Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit	2
INHALTSVERZEICHNIS	3
I. RÉSUMÉ	6
I.1. Origine et structure du rapport.....	6
I.2. Situation du chômage de longue durée : évolution et tendances	6
I.3. Recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques	7
I.3.1 Clarifier la répartition des compétences et recentrer les responsabilités en rapport avec les missions des organismes impliqués dans l'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée	7
I.3.2 Accélérer la détection des situations à risque dès l'entrée dans le dispositif cantonal pour organiser des interventions adaptées et coordonnées les plus rapide possible.....	8
I.3.3 Systématiser une marche à suivre pour l'ensemble du dispositif permettant à chaque acteur de situer sa contribution et d'anticiper celle des autres dans la réalisation d'une stratégie cantonale coordonnée	8
I.3.4 Mesurer l'évolution de la problématique et contrôler l'efficacité du dispositif par un monitoring du chômage de longue durée	8
I.3.5 Dynamiser les mesures cantonales d'activation de la LASoc et de la LEMT en faveur de solutions innovatrices et diversifiées privilégiant un retour durable sur le marché du travail des chômeurs en fin de droit ou sans droit à l'assurance chômage.....	9
I.3.6 Pérenniser dans les situations de rigueur des mesures favorisant une solution stable et permanente permettant d'éviter l'effet de la « nasse insertionnelle ».....	9
I.3.7 Prévenir durablement les situations de chômage qui se prolongent par une politique offensive d'investissement social en faveur de la formation	10
II. ZUSAMMENFASSUNG	11
II.1. Herkunft und Struktur des Berichts	11
II.2. Situation der Langzeitarbeitslosigkeit: Entwicklung und Tendenzen	11
II.3. Empfehlungen für neue strategische Leitlinien	12
II.3.1 Klare Verteilung der Kompetenzen und Bündelung der Zuständigkeiten entsprechend der Mission der unterstützenden Instanzen.....	12
II.3.2 Frühere Erkennung von Risikosituationen ab dem ersten Kontakt mit der kantonalen Anlaufstelle führt rascher zu koordinierten und passende Massnahmen	13
II.3.3 Das Vorgehen für sämtliche involvierten Institutionen systematisieren. So sieht jede Akteurin/jeder Akteur, wo ihr/sein Beitrag bei der Realisierung einer koordinierten kantonalen Strategie steht; die Interaktionen der anderen Beteiligten sind einsehbar	13
II.3.4 Die Entwicklung und die Effizienz des Dispositivs mittels eines Monitorings für Langzeitarbeitslosigkeit verfolgen.....	13
II.3.5 Den kantonalen Aktivierungsmassnahmen nach SHG und BAMG ist zu Gunsten neuer und diversifizierter Lösungen mehr Dynamik zu verleihen. Dies erlaubt die dauerhafte Wiedereingliederung von ausgesteuerten Personen oder solchen, die kein Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung haben	14
II.3.6 Härtefälle stabilisieren durch die Förderung tragfähiger Lösungen zur Vermeidung der Endlos-Schleife	14
II.3.7 Langzeitarbeitslosigkeit dauerhaft vermeiden durch offensive soziale Investitionspolitik in die Aus- und Weiterbildung	15
III. AUTRAG, METHODE UND DEFINITIONEN	16
III.1. Einführung	16
III.2. Ziel	17
III.3. Methode	17
III.3.1 Vorgehen	19
III.3.2 Hintergrund der Arbeiten der Kommission	19
III.3.3 Grundsätze.....	20
III.4. Definition und Geltungsbereich	21

IV.	SITUATION DER LANGZEITARBEITSLÖSUNG: PROBLEMATIK	22
IV.1.	Ausmass der Langzeitarbeitslosigkeit	22
IV.2.	Langzeitarbeitslosigkeitsverläufe.....	24
IV.2.1	<i>Die Langzeitarbeitslosigkeit im AVIG-Rahmen.....</i>	24
IV.2.2	<i>Aussteuerung und weiterer Verlauf.....</i>	24
IV.2.3	<i>Sozialhilfe und Langzeitarbeitslosigkeit.....</i>	25
IV.3.	Individuelle Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit	26
IV.3.1	<i>Alter und Schwierigkeiten der Wiederbeschäftigung.....</i>	27
IV.3.2	<i>Dauer der Arbeitslosigkeit als massgeblicher Ausgrenzungsfaktor.....</i>	27
IV.3.3	<i>Ausbildung als Schutz- und Wiedereingliederungsfaktor.....</i>	27
IV.3.4	<i>Migrationsfaktor: Vorsicht vor Trugschlüssen.....</i>	28
IV.3.5	<i>Gesundheit und subjektive Faktoren.....</i>	29
IV.4.	Umfeldbedingte Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit	30
IV.4.1	<i>Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt und Matching-Schwierigkeiten.....</i>	30
IV.4.2	<i>Segmentierung der Dispositive für sozioprofessionelle Wiedereingliederung.....</i>	32
V.	EMPFEHLUNGEN: STRATEGISCHE LEITLINIEN.....	33
V.1.	Strategische Leitlinien	35
V.1.1	<i>Klären.....</i>	35
V.1.2	<i>Beschleunigen.....</i>	41
V.1.3	<i>Systematisieren.....</i>	45
V.1.4	<i>Messen.....</i>	49
V.1.5	<i>Dynamik verleihen.....</i>	51
V.1.6	<i>Stabilisieren.....</i>	56
V.1.7	<i>Vorbeugen.....</i>	59
V.2.	Interventionsstufen: Zusammenfassung der Massnahmen	65
V.3.	Einstufung nach Vorrangigkeit.....	67
V.3.1	<i>Schon umgesetzte oder in Umsetzung begriffene Massnahmen.....</i>	69
V.3.2	<i>Spätere Verstärkungs- und Stabilisierungsmassnahmen.....</i>	71
V.3.3	<i>Vorrangig zu ergreifende Massnahmen.....</i>	73
VI.	INTERVENTIONSACHSEN: KONZEPTUELLE UND WISSENSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN.....	76
VI.1.	Vier komplementäre Achsen für einen globalen Ansatz	76
VI.1.1	<i>Einteilung der Aktivierungsmassnahmen.....</i>	76
VI.1.2	<i>Inventar der Massnahmen zur sozioprofessionellen Wiedereingliederung.....</i>	78
VI.2.	Förderung der dauerhaften Beschäftigung.....	82
VI.2.1	<i>Die Ausrichtung auf die Arbeit: Notwendigkeiten und Chancen.....</i>	83
VI.2.2	<i>Förderung der Beschäftigung: wie wirksam?.....</i>	87
VI.2.3	<i>Perspektiven und Innovationen.....</i>	91
VI.2.4	<i>Massnahmen der Beschäftigungsförderung im Kanton Freiburg.....</i>	95
VI.2.5	<i>Diskrepanzen und Bedarf: Neuausrichtung des kantonalen Dispositivs auf die Beschäftigung.....</i>	99
VI.3.	Qualifizierung und Ausbildung.....	102
VI.3.1	<i>Zentrale Aspekte der Ausbildung.....</i>	102
VI.3.2	<i>Ausbildung und Qualifizierung: ein komplexes Feld.....</i>	104
VI.3.3	<i>Potenziale und Innovationen im Bildungsbereich.....</i>	110
VI.3.4	<i>Bestandesaufnahme im Kanton Freiburg.....</i>	113
VI.3.5	<i>Bildung als Lösung für die Wiedereingliederung: Diskrepanzen und Bedürfnisse.....</i>	116
VI.4.	Arbeitsmärkte.....	119
VI.4.1	<i>Argumentarium.....</i>	119
VI.4.2	<i>Stand der Frage.....</i>	121
VI.4.3	<i>Vermittlung, Lohnkostenzuschüsse und Sozialfirmen: neue Wege.....</i>	132
VI.4.4	<i>Bestandesaufnahme im Kanton Freiburg.....</i>	138
VI.4.5	<i>Diskrepanz und Bedarf.....</i>	140

VI.5.	Organisatorische Regelung	142
VI.5.1	<i>Richtung der Intervention</i>	142
VI.5.2	<i>Grundlegende Dimensionen</i>	144
VI.5.3	<i>Neue Perspektiven und Überlegungen</i>	151
VI.5.4	<i>Organisatorische Regelung im Kanton Freiburg</i>	156
VI.5.5	<i>Diskrepanzen und Bedürfnisse</i>	160
VII.	VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN	163
VIII.	LITERATUR UND DOKUMENTATION	167
VIII.1.	Bibliographie	167
VIII.2.	Anhänge	176
VIII.2.1	<i>Anhang 1: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2010-2035</i>	176
VIII.2.2	<i>Anhang 2: Prozess des Supported Employment</i>	176
VIII.2.3	<i>Anhang 3: Modell von Storstrøm und Sønderjylland</i>	177
VIII.2.4	<i>Anhang 4: Hamburger Modell</i>	178
VIII.2.5	<i>Anhang 5 : Solidaritätsstellen (les emplois de solidarité, EdS)</i>	180
VIII.2.6	<i>Anhang 6: Die zwei Seiten der Aktivierung</i>	181

I. RÉSUMÉ

I.1. Origine et structure du rapport

A la fin des années 90, les difficultés rencontrées par les chômeurs et chômeuses en fin de droit et les bénéficiaires de l'aide sociale pour se réinsérer dans le marché du travail ont été le déclencheur dans le canton de Fribourg d'une vaste réflexion. Au début des années 2000, un nouveau dispositif a été mis sur pied afin de lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale grâce à des mesures de réinsertion professionnelle (mesures LEAC) et d'insertion sociale (MIS LASoc). Toutefois, l'évaluation de ces mesures publiée en 2008 par les Professeurs Flückiger et Bonoli montre que ce dispositif n'est plus à même de contenir les situations de chômage de longue durée, en particulier celles qui n'ont pas ou plus droit aux prestations de l'assurance chômage (LACI). Ces situations risquent de se prolonger et de prendre de l'ampleur avec pour conséquence d'augmenter en particulier les charges de l'aide sociale.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé, suite à cette évaluation, sur la manière de remédier à cette problématique, en suivant les recommandations des Professeurs Flückiger et Bonoli, et a instauré les bases d'un nouveau dispositif dans la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) dont le règlement d'application est entré en vigueur le 1er août 2012. Simultanément, le Conseil d'Etat a aussi voulu vérifier l'ensemble de l'édifice. Il a nommé une Commission d'étude prospective sur les politiques menées en matière de chômage de longue durée chargée d'**analyser globalement les différentes aides apportées aux chômeurs et chômeuses de longue durée en considérant leurs difficultés et de leurs besoins, les contextes dans lesquels ils évoluent et les processus qui les concernent. Elle a également reçu le mandat de formuler des recommandations visant à renforcer l'articulation, la cohérence et l'efficacité durable des politiques mises en œuvre.**

La Commission a mené cette analyse en suivant quatre axes correspondant à la marge de manœuvre disponible face à cette problématique : le soutien à l'emploi, la formation, les actions en relation avec le marché du travail et les actions sur le dispositif organisationnel. Ces quatre axes ont été examinés en fonction de la cible de l'intervention (individu ou environnement) et des facteurs de risque ou de protection susceptibles d'influencer l'évolution des situations de chômage de longue durée. L'ensemble du rapport se subdivise en deux parties. La première dresse sous forme de lignes stratégiques sept recommandations avec 28 propositions de mesures. La seconde récapitule l'analyse menée sur les quatre axes avec les arguments sur lesquels s'appuient les recommandations.

I.2. Situation du chômage de longue durée : évolution et tendances

Au cours des dix dernières années, le nombre de personnes arrivées en fin de droit dans le canton de Fribourg en 2011 n'a jamais été aussi élevé et la tendance à la hausse se confirme depuis ces trois dernières années.

La Suisse a la proportion de chômeurs et chômeuses de longue durée la plus élevée d'Europe en comparaison avec d'autres pays ayant un taux de chômage similaire. Guère plus de la moitié des chômeurs de longue durée retrouve un emploi (46 %) et près de deux chômeurs ou chômeuses de longue durée sur cinq (41%) arrivent en fin de droit. La moitié des personnes arrivées en fin de droit depuis deux ans ne retrouvent pas d'emploi (52 %). Un sixième de tous les chômeurs arrivés en fin de droit et n'ayant pas retrouvé d'emploi après deux ans ont recours à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins de base. Au total, 10 % des chômeurs et chômeuses émargent à l'aide sociale.

La durée moyenne d'octroi de l'aide sociale dans le canton de Fribourg est de 15% supérieur à la moyenne suisse et plus du tiers des situations qui accèdent à cette prestation reste durablement dépendant de l'aide sociale. Du côté des sorties de l'aide sociale, en l'espace de cinq ans, les dossiers d'assistance clos en raison de l'amélioration de la situation économique sont passés dans le canton de Fribourg de 38.8 % en 2006 à 34.5 % en 2010. En outre, dans près d'un tiers des cas, les dossiers fermés en 2007 ont été rouverts pendant les trois années suivantes.

Autrement dit, la part de la population entièrement ou partiellement tributaire de l'aide sociale tend à augmenter, lentement mais continuellement, depuis des années. En outre, même en période de forte croissance économique, les bénéficiaires de l'aide sociale ont du mal à retrouver un emploi et à recouvrer leur indépendance financière. En raison des changements sociaux et économiques, l'aide sociale est accordée de plus en plus souvent. Ce chiffre reflète l'afflux toujours plus fréquent de situations auxquelles sont accordées des prestations sur une longue durée, et plus seulement pour garantir passagèrement le minimum vital, ce qui était pourtant la fonction originelle de l'aide sociale.

Le chômage de longue durée est dû à une conjonction de facteurs conjoncturels, structurels et personnels. Sur le plan individuel, le chômage de longue durée est le résultat d'une problématique multiple. Les risques majeurs au plan individuel sont aujourd'hui associés aux facteurs suivants : être durablement inactif, âgé de 45 ans et plus, ne pas avoir achevé une formation du niveau secondaire II, être issu d'un contexte migratoire, et être le ou la chef-fe d'une famille monoparentale. La santé joue aussi un rôle important, mais selon les études les plus récentes, les problèmes rencontrés à ce niveau semblent être davantage la conséquence d'une détérioration de la situation personnelle.

Ces risques sont accrus lorsque, au plan de l'environnement, la situation conjoncturelle est défavorable. Les meilleurs remèdes contre le chômage de longue durée ne parviennent que difficilement à contrer ce facteur. Toutefois, l'écart entre le taux de chômage des personnes peu qualifiées et celui des très qualifiées, qui est en augmentation constante depuis 20 ans en Suisse dans des proportions inégalées en comparaison avec tous les pays de l'OCDE, indique aussi que de facteurs structurels pèsent lourdement sur cette problématique. Les plus importants parmi ces facteurs sont naturellement le marché de l'emploi et les dispositifs organisationnels censés remédier à ces situations.

I.3. Recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques

Les recommandations de la Commission sont présentées sous la forme de sept pistes d'actions récapitulant l'ensemble des propositions de développement de la politique fribourgeoise, sur différents niveaux, pour prévenir et surmonter les situations de chômage de longue durée

I.3.1 Clarifier la répartition des compétences et recentrer les responsabilités en rapport avec les missions des organismes impliqués dans l'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée

Le redimensionnement du système assurantiel fédéral amorcé depuis quelques années engendre un mouvement de reterritorialisation des compétences au plan cantonal. Ces transformations structurelles s'illustrent par le traitement sédimentaire, séquentiel et toujours plus cloisonné des situations de chômage risquant même de provoquer un nombre accru de situations de chômage de longue durée. L'inversion de cette tendance exige d'établir une claire répartition des responsabilités, en rapport avec les missions de base de chacune des organisations concernées, et de renforcer les complémentarités dans le traitement des situations de chômage. Pour prévenir le chômage de longue durée, l'articulation des compétences devrait être renforcée par un repositionnement et une intervention précoce de la collaboration interinstitutionnelle (CII) plus en amont dans la

trajectoire du chômage. L'optimisation de l'insertion professionnelle des personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI peut être améliorée grâce à la mise en place des structures particulières de prise en charge définies à l'article 86 LEMT dont la conception paraît judicieuse et pertinente dans cette reconfiguration des forces.

I.3.2 Accélérer la détection des situations à risque dès l'entrée dans le dispositif cantonal pour organiser des interventions adaptées et coordonnées les plus rapide possible

La lutte contre le chômage de longue durée est une lutte contre le temps. Dès le début du chômage, plus les interventions sont précoces et plus le demandeur ou la demandeuse d'emploi a des chances de se réinsérer parce que les facteurs de protection demeurent encore stables. Toutefois, les logiques organisationnelles privilégient actuellement un traitement séquentiel des situations. Un renforcement des systèmes de détection des situations à risques dès l'entrée dans le dispositif est à même d'inverser cette tendance. L'enclenchement précoce des interventions est la meilleure façon d'enrayer le développement de facteurs préjudiciables. La coordination rapide des interventions au moyen de la CII permet une conjugaison des compétences propice à une prise en charge globale. En outre, l'élargissement et la régulation des fonctionnalités de la collaboration entre SSR et ORP est de nature à soutenir le développement d'actions préventives plus rapides.

I.3.3 Systématiser une marche à suivre pour l'ensemble du dispositif permettant à chaque acteur de situer sa contribution et d'anticiper celle des autres dans la réalisation d'une stratégie cantonale coordonnée

Il n'y a actuellement aucune garantie de constituer et mettre en œuvre une stratégie coordonnée à même d'empêcher les trajectoires de chômage de se prolonger. Par conséquent, un nouvel aménagement du dispositif cantonal nécessite également de convenir des modalités d'intervention. L'objectif de l'insertion socioprofessionnelle est poursuivi à la fois par la collaboration interinstitutionnelle (CII), le dispositif d'aide aux jeunes en difficultés et la nouvelle structure particulière définie à l'article 86 LEMT. Divers chevauchement sont susceptibles de se produire entre ces dispositifs et leur articulation ne va pas de soi. Il est indispensable de déterminer les responsabilités qu'ils assument chacun et de définir pour les professionnels les collaborations aux interfaces. Une articulation des compétences au plan cantonal a aussi besoin d'un catalogue général des mesures disponibles dans le canton pour soutenir l'insertion socioprofessionnelle. Il permet la mobilisation des mesures pertinentes quel que soit le statut des bénéficiaires, à condition que les modalités de financement soient réglées, au besoin par la constitution d'un fonds cantonal.

I.3.4 Mesurer l'évolution de la problématique et contrôler l'efficacité du dispositif par un monitoring du chômage de longue durée

Une stratégie cantonale coordonnée basée sur une répartition des responsabilités a besoin d'une vision d'ensemble et de pouvoir vérifier le développement de la problématique du chômage de longue durée, les performances du dispositif et les potentialités du marché du travail. Un monitoring devrait permettre de suivre en permanence les trajectoires et de vérifier l'état de situation des demandeurs et demandeuses d'emploi depuis l'entrée du dispositif jusqu'à leur sortie. Il s'agirait aussi de pouvoir vérifier le fonctionnement du dispositif, de contrôler son efficacité et d'instaurer une veille des ajustements nécessaires en rapport avec les risques de chômage de longue durée. Enfin, pour apprécier l'efficacité du système, il faut prendre en compte également le contexte, en particulier les potentialités du marché de l'emploi dont il est préconisé d'étudier des solutions de veille en la matière.

I.3.5 Dynamiser les mesures cantonales d'activation de la LASoc et de la LEMT en faveur de solutions innovatrices et diversifiées privilégiant un retour durable sur le marché du travail des chômeurs en fin de droit ou sans droit à l'assurance chômage

Parallèlement aux ajustements organisationnels du dispositif cantonal, un nouveau dynamisme doit aussi être apporté dans le soutien procuré au plan individuel au travers de mesures actives. L'objectif de cette recommandation est de recentrer d'abord les mesures actuelles du catalogue en développant des mesures d'insertion sociale (MIS) d'évaluation, en recentrant les MIS par rapport à la mission spécifique des SSR, en renforçant les MIS par rapport aux besoins de prise en charge des problématique sociale et en développant davantage les programmes qualifiants au sens de l'art. 84 al. 1 let. b LEMT auprès des entreprises. L'objectif de cette recommandation est aussi de compléter le soutien à l'emploi par de nouvelles mesures actives dans le dispositif cantonal. L'efficacité des programmes de qualification réalisés auprès de collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif a largement été mise en cause. Il est recommandé de miser davantage sur des programmes d'emploi qualifié en entreprise avec notamment des solutions de subsides à l'embauche. Le rapport présente une mesure innovatrice et originale qui a fait ses preuves en Allemagne et consiste à encourager employeurs et employés à enclencher une collaboration par une allocation incitative mensuelle fixe accordée paritairement (mesure de Hambourg). Il y aurait aussi des moyens de renforcer le placement auprès des entreprises en intervenant à la fois sur l'offre et la demande par des prestations de conseils aux employeurs. Enfin, il est préconisé de développer des mesures déjà connues telles que les emplois accompagnés ou le job coaching. Parmi les incitations positives, il conviendrait aussi de réévaluer la franchise sur le revenu appliquée dans le cadre de l'aide sociale et de contrôler les effets de seuil qui peuvent dissuader les personnes de reprendre un emploi.

I.3.6 Pérenniser dans les situations de rigueur des mesures favorisant une solution stable et permanente permettant d'éviter l'effet de la « nasse insertionnelle »

En dépit des efforts pour augmenter les performances de notre dispositif cantonal, un certain nombre de situations de chômage de longue durée ne trouveront pas de solution d'insertion professionnelle. Au-delà de 55 ans, le taux de retour en emploi diminue sérieusement. La santé est un autre facteur de risque. Lorsqu'elle est affectée au point de rendre difficile la reprise d'un emploi, mais insuffisamment pour obtenir une rente de l'assurance invalidité, les personnes se trouvent dans une impasse. Des mesures telles que celles pour les « 55+ », récemment adoptées par le Conseil d'Etat, offrent de judicieuses solutions précisément pour ce type de situations. Toutefois, la Commission a voulu également examiner des solutions durables pour les personnes dont la reprise d'un emploi paraît très difficile, notamment par le biais d'entreprises sociales. Une première piste novatrice visant à préserver le lien à l'emploi consiste dans le développement d'un concept d'emplois « fermeture éclair ». Cette solution, tout en évitant le piège des emplois dits « solidaires », propose une activité subventionnée couplée à une location de service selon des conditions conformes au nouveau paradigme introduit par l'article 23 al. 3 bis LACI lors de la 4ème révision de cette loi. Pour les personnes déjà écartées durablement du marché de travail, la Commission a examiné deux propositions, l'une en rapport avec la nouvelle législation sur la personne en situation de handicap et, l'autre, sous la forme de rente-pont.

I.3.7 Prévenir durablement les situations de chômage qui se prolongent par une politique offensive d'investissement social en faveur de la formation

La formation est le principal facteur de protection contre le chômage de longue durée. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a parfaitement cerné cet enjeu en décidant d'amener un plus grand nombre de jeunes d'ici à l'année 2015 à décrocher un diplôme au degré secondaire II. Les demandeurs et demandeuses d'emploi faiblement qualifié-e-s pose un dilemme pour la collectivité : soit ces situations forment un volant de main-d'œuvre précaire durablement dépendantes de l'aide sociale, soit elles bénéficient de formation les aidant à s'adapter aux exigences du marché. Dans les deux cas, elles représentent une charge financière importante pour la collectivité. Toutefois, dans le premier cas, le facteur temps joue en défaveur des personnes, puisque l'éloignement prolongé du marché du travail engendre la prudence des employeurs. Dans le second cas, une personne nouvellement formée suscite au contraire de l'intérêt pour les employeurs. Cette deuxième voie constitue ainsi une forme d'investissement social pour la collectivité. Ce rapport dresse un bilan détaillé de notre système cantonal de formation et préconise neuf mesures visant à renforcer la formation professionnelle, notamment : étendre les allocations de formations (AFo) et les subsides de formation (prêts ou bourses), élargir la validation des acquis pour les personnes en difficulté de réinsertion, étendre le périmètre d'action des réseaux d'entreprises formatrices, opter pour une réduction résolue de l'illettrisme dans notre canton. L'enjeu est considérable et c'est la raison pour laquelle la Commission préconise qu'un effort particulier soit réalisé dans ce domaine en faisant de cette recommandation un objectif gouvernemental.

II. ZUSAMMENFASSUNG

II.1. Herkunft und Struktur des Berichts

Ende der neunziger Jahre veranlassten die Schwierigkeiten, denen ausgesteuerte Personen sowie Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfeleistungen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüber stehen, den Kanton Freiburg, sich eingehend mit der Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit zu befassen. Zu Beginn der 2000-er Jahre wurde ein neues Dispositiv für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung geschaffen (BAHG- und SHG-Massnahmen). Dessen 2008 von den Professoren Flückiger und Bonoli publizierte Auswertung hat gezeigt, dass die Regelung den heutigen Fällen von Langzeitarbeitslosigkeit nicht mehr gerecht wird, insbesondere jenen ohne Anspruch auf Leistungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG). Das Risiko besteht, dass diese Fälle sich in die Länge ziehen und so die Belastung der Sozialhilfe weiter erhöhen.

Auf Grund dieser Resultate sprach sich der Staatsrat für die von den Professoren Flückiger und Bonoli empfohlenen Lösungsansätze aus und schuf die Basis für neue gesetzliche Massnahmen betreffend Beschäftigung und Arbeitsmarkt (BAMG). Deren Ausführungsreglement trat am 1. August 2012 in Kraft. Gleichzeitig wollte der Staatsrat das gesamte Konzept prüfen. Daher gründete er eine Kommission für eine prospektive Untersuchung der Massnahmen im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit. Die Untersuchung hat zur Aufgabe, die verschiedenen Unterstützungsformen für Langzeitarbeitslose zu prüfen, unter Berücksichtigung ihrer Schwierigkeiten und Bedürfnisse sowie ihres Umfelds und der Abläufe, von denen sie betroffen sind. **Dabei sollen auch Empfehlungen für eine genauere Beschreibung der Arbeitslosenunterstützung und Nachhaltigkeit in deren Kohärenz und Effizienz formuliert werden.**

Im Rahmen des gegebenen Handlungsspielraums verfolgte die Kommission bei dieser Analyse vier Stossrichtungen: Beschäftigungsförderung, Aus- und Weiterbildung, Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt sowie organisatorische Massnahmen. Diese Stossrichtungen wurden entsprechend des Interventionsziels (Person oder Umfeld) und der Risiko- bzw. Schutzfaktoren, welche die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen können, bestimmt. Der Bericht gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil zeigt die strategischen Leitlinien auf mit sieben Empfehlungen und 28 Massnahmenvorschlägen. Der zweite Teil rekapituliert die Analyse der vier Stossrichtungen mit den Argumenten, auf denen sich die Empfehlungen abstützen.

II.2. Situation der Langzeitarbeitslosigkeit: Entwicklung und Tendenzen

Noch nie war in den letzten zehn Jahren die Zahl der ausgesteuerten Personen im Kanton Freiburg so hoch wie 2011, Tendenz in den letzten drei Jahren steigend.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern mit ähnlichen Arbeitslosenzahlen, hat unser Land die meisten Langzeitarbeitslosen. Weniger als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen findet wieder Arbeit (46 %) und nahezu zwei von fünf werden ausgesteuert (41 %). Die Hälfte der Ausgesteuerten hat nach zwei Jahren noch keine Stelle gefunden (52 %). Ein Sechstel der ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen, die nach zwei Jahren noch keine Arbeit gefunden haben, wenden sich an die Sozialhilfe, um ihre Grundbedürfnisse abzudecken. Gesamthaft beantragen 10 % der Langzeitarbeitslosen schliesslich Sozialhilfe.

Die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs im Kanton Freiburg liegt um 15 % über dem Schweizer Durchschnitt, und mehr als ein Drittel aller Bezügerinnen und Bezüger bleibt dauerhaft unterstützungsabhängig. Bei den Ablösungen von der Sozialhilfe sind die Unterstützungsdossiers, die auf Grund einer Ver-

besserung ihrer wirtschaftlichen Lage innerhalb von fünf Jahren *ad acta* gelegt werden konnten, im Kanton Freiburg von 38,8 % im 2006 auf 34,5 % im 2010 gesunken. Darüber hinaus musste knapp ein Drittel der 2007 abgeschlossenen Fälle in den drei darauf folgenden Jahren wieder eröffnet werden.

Mit anderen Worten: Der Anteil der Bevölkerung, der ganz oder teilweise von der Sozialhilfe abhängig ist, nimmt seit Jahren langsam, aber stetig zu. Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger haben auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs Mühe, eine Stelle zu finden und ihre finanzielle Unabhängigkeit wiederzuerlangen. Sozialhilfe wird zunehmend auf Grund sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen gewährt. Darin widerspiegelt sich die Häufung von Situationen, die eine langfristige Unterstützung erfordern – im Gegensatz zu früher, wo die Sozialhilfe nur als vorübergehende Sicherung des Existenzminimums gedacht war.

Der Langzeitarbeitslosigkeit liegen konjunkturelle, strukturelle und persönliche Faktoren zugrunde. Auf individueller Ebene entsteht Langzeitarbeitslosigkeit häufig aus einer facettenreichen Problematik, die zumeist auf folgenden Faktoren basiert: Die Leistungsempfängerin/der Leistungsempfänger war über längere Zeit nicht in den Arbeitsprozess eingebunden, ist 45 Jahre alt oder älter, hat weder Berufsabschluss noch Maturität, hat Migrationshintergrund, ist allein erziehend. Die Gesundheit spielt auch eine wichtige Rolle, doch gemäss den neusten Studien sind diese Probleme eher die Folge einer Verschlechterung der persönlichen Situation.

Diese Risiken werden weiter erhöht, wenn sich die konjunkturelle Situation verschlechtert. Auch der beste Ansatz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit kommt kaum gegen diese Tatsache an. Die Diskrepanz der Arbeitslosenquote zwischen unqualifizierten und überqualifizierten Personen hat seit 20 Jahren ständig zugenommen, und zwar disproportional im Vergleich mit allen OECD Ländern. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass strukturelle Faktoren in diesem Zusammenhang starkes Gewicht haben. Die Hauptfaktoren sind natürlich der Arbeitsmarkt und die organisatorischen Massnahmen, welche die Situation entschärfen sollten.

II.3. Empfehlungen für neue strategische Leitlinien

Die Empfehlungen der Kommission teilen sich in sieben Aktionsbereiche auf. Sie rekapitulieren auf verschiedenen Ebenen sämtliche Entwicklungsvorschläge der Freiburger Politik und zielen darauf ab, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern oder zu überwinden.

II.3.1 Klare Verteilung der Kompetenzen und Bündelung der Zuständigkeiten entsprechend der Mission der unterstützenden Instanzen

Die vor einigen Jahren begonnene Neudimensionierung des eidgenössischen Versicherungssystems bringt eine Neuaufteilung der Kompetenzen auf kantonaler Ebene mit sich. Diese strukturellen Veränderungen zeigen sich insbesondere in der sedimentären, sequentiellen und immer mehr in sich geschlossenen Berücksichtigung der Lebensumstände der Betroffenen, welche sogar weitere Situationen der Langzeitarbeitslosigkeit verursachen kann. Die Umkehrung dieser Tendenz erfordert eine klare Aufgabenverteilung. Diese soll im Zusammenhang mit dem Hauptauftrag der betroffenen Instanzen erfolgen und auf eine verbesserte Komplementarität bei der Behandlung der Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit basieren. Um dieser entgegenzuwirken, gilt es, die Ausformulierung der Kompetenzen durch eine Neuausrichtung und frühzeitige Intervention der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zu untermauern. Die berufliche Wiedereingliederung von ausgesteuerten Arbeitslosen oder Personen, die keinen Anspruch auf AVIG-Leistungen haben, kann durch den Einsatz spezieller Betreuungsstrukturen verbessert werden (s. Art. 86 BAMG), dessen Konzeption durch die aktuelle Umgestaltung der Massnahmen unerlässlich geworden ist.

II.3.2 Frühere Erkennung von Risikosituationen ab dem ersten Kontakt mit der kantonalen Anlaufstelle führt rascher zu koordinierten und passende Massnahmen

Der Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit ist auch ein Rennen gegen die Zeit. Je früher Interventionen bei Arbeitslosigkeit erfolgen, desto wirksamer erweisen sie sich für die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben, da die soziale Absicherung noch vorhanden ist. Die Massnahmen der Institutionen erfolgen jedoch zu meist noch sequenziell. Ein besseres Frühwarnsystem für Risikosituationen ab dem ersten Kontakt kann helfen, diese Tendenz umzukehren. So erweist sich eine frühzeitige Intervention als beste Lösung, um drohende negative Folgen zu vermeiden. Die rasche Koordination der Interventionen durch die IIZ erlaubt eine Kompetenzbündelung, die ein ganzheitliches Eingehen auf die Situationsproblematik erlaubt. Zudem fördern die Erweiterung und Abstimmung der Zusammenarbeit zwischen den regionalen Sozialdiensten (RSD) und den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) frühzeitige Präventionsmassnahmen.

II.3.3 Das Vorgehen für sämtliche involvierten Institutionen systematisieren. So sieht jede Akteurin/jeder Akteur, wo ihr/sein Beitrag bei der Realisierung einer koordinierten kantonalen Strategie steht; die Interaktionen der anderen Beteiligten sind einsehbar

Heutzutage ist eine koordinierte Strategie, die verhindern soll, dass sich die Perioden der Arbeitslosigkeit verlängern, noch nicht in Sicht. Daher braucht es für die Neubildung des kantonalen Dispositivs harmonisierte Interventionsverfahren. Das Ziel der sozioprofessionellen Eingliederung wird einerseits von der IIZ, der Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten und der neuen, in Art. 86 BAMG definierten Einzelstruktur, weiterverfolgt. Zwischen den verschiedenen Dispositiven wird es Überschneidungen geben, und die Ausformulierung wird nicht einfach sein. Die Verantwortlichkeiten sowie die Zusammenarbeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren an den Schnittstellen sind klar zu definieren. Für die Ausformulierung der Kompetenzen auf kantonaler Ebene sind Leitlinien, mit den im Kanton verfügbaren Massnahmen zu Gunsten der beruflichen Wiedereingliederung, erforderlich. Dies erlaubt die Einführung der wichtigsten Massnahmen, ungeachtet des Status der Leistungsbezügerin oder des Leistungsbezügers, unter der Bedingung, dass die Finanzierung geregelt ist, wenn nötig durch die Öffnung eines kantonalen Fonds.

II.3.4 Die Entwicklung und die Effizienz des Dispositivs mittels eines Monitorings für Langzeitarbeitslosigkeit verfolgen

Für die Umsetzung einer koordinierten kantonalen Strategie, die auf der Neuaufteilung der Zuständigkeiten basiert, braucht es einen Gesamtüberblick, um die Entwicklung der Problematik Langzeitarbeitslosigkeit, die Resultate des Dispositivs und das Potenzial des Arbeitsmarktes zu erfassen. Sobald das Dispositiv greift, soll ein Monitoring, bis zur erfolgreichen Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit, laufend die Entwicklung der Situation der Leistungsempfängerin/des Leistungsempfängers prüfen. Gleichzeitig ist die Effizienz des Dispositivs zu prüfen und ein entsprechender Überwachungsmechanismus einzurichten, damit die nötigen Massnahmen im Verhältnis zum Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen werden können. Um die Effizienz des Systems einschätzen zu können, ist auch der Kontext zu berücksichtigen, insbesondere das Potenzial des Arbeitsmarktes und die entsprechenden Überwachungsmechanismen.

II.3.5 Den kantonalen Aktivierungsmassnahmen nach SHG und BAMG ist zu Gunsten neuer und diversifizierter Lösungen mehr Dynamik zu verleihen. Dies erlaubt die dauerhafte Wiedereingliederung von ausgesteuerten Personen oder solchen, die kein Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung haben

Parallel zu den organisatorischen Anpassungen des kantonalen Dispositivs braucht auch die auf individueller Ebene mit den heute üblichen Massnahmen erbrachte Unterstützung neuen Schub. Diese Empfehlung dient vorab einer Neuausrichtung der aktuellen Massnahmen des Katalogs, und zwar sollen die Beurteilungsmassnahmen zur sozialen Eingliederung (SEM) auf den besonderen Auftrag der RSD ausgerichtet werden. Die SEM werden bezüglich der Notwendigkeit, sich mit der sozialen Problematik zu befassen, verstärkt und die Qualifizierungsprogramme im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Bst. b BAMG noch weiter ausgebaut. Diese Empfehlung zielt auch darauf ab, die Unterstützung der Stellensuchenden durch neu einzusetzende Massnahmen auf kantonaler Ebene auszubauen. Die Effizienz der Qualifizierungsprogramme bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften und nicht gewinnorientierten Institutionen wurde allgemein in Frage gestellt. Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen, wo eine konkrete Chancen auf eine Einstellung besteht, sind zu bevorzugen. Der vorliegende Bericht präsentiert eine innovative Methode, die sich in Deutschland bewährt hat. Dabei erhalten Arbeitgebende und -nehmende monatlich zu gleichen Teilen eine Prämie als Anreiz für eine Zusammenarbeit (Hamburger Modell). Die Platzierung der Arbeitsuchenden kann bei den Unternehmen auch gefördert werden, indem man letztere beratend unterstützt. Die bisher bekannten Massnahmen wie die betreute Beschäftigung oder das Job Coaching sind weiter auszubauen. Zu den positiven Verstärkungen gehört auch, den Freibetrag auf der materiellen Sozialhilfe zu prüfen, um einen allfällig entstehenden Schwelleneffekt zu vermeiden, der die Leistungsempfängerin oder den Leistungsempfänger davon abhält, eine Arbeit anzunehmen.

II.3.6 Härtefälle stabilisieren durch die Förderung tragfähiger Lösungen zur Vermeidung der Endlos-Schleife

Trotz der im Rahmen des kantonalen Dispositivs durchgeführten Massnahmen lassen sich einige Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit nicht lösen. Ab dem Alter von 55 Jahren verringern sich die Chancen auf eine Wiedereingliederung signifikant. Ein weiterer Risikofaktor ist die Gesundheit. Ist der Gesundheitszustand der Leistungsbezügerin oder des Leistungsbezügers so beeinträchtigt, dass die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zusätzlich erschwert wird, aber nicht schlecht genug, um IV-Leistungen zu beziehen, befindet sie/er sich in einer Sackgasse. Massnahmen wie das kürzlich vom Staatsrat genehmigte Programm «55+» bieten oft gute Lösungen in Situationen wie dieser. Doch die Kommission wollte auch dauerhafte Lösungen prüfen für Personen, für die ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben sehr schwierig scheint, und zwar mit Hilfe von Sozialfirmen. Ein neuer Weg, damit die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger den Kontakt zur Arbeitswelt behält, ist die Schaffung so genannter «Reissverschluss-Stellen». Diese Lösung vermeidet, dass die in den Arbeitsmarkt zu integrierende Person im Rahmen der Integrationsmassnahmen in eine Endlos-Schleife gerät: Sie wird vorübergehend an eine subventionierte Stelle vermittelt (gemäss der neuen Regelung in Art. 23 Abs. 3 ff BAMG nach der 4. Gesetzesrevision). Für Personen, die seit längerer Zeit nicht mehr im Erwerbsleben stehen, hat die Kommission zwei Vorschläge geprüft: Die eine im Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung bezüglich Personen mit einer Behinderung, die andere in Form einer Brückenrente.

II.3.7 Langzeitarbeitslosigkeit dauerhaft vermeiden durch offensive soziale Investitionspolitik in die Aus- und Weiterbildung

Aus- und Weiterbildung ist die beste Vorbeugung gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK hat dieses Thema bereits scharf umrissen: Bis ins Jahr 2015 soll ein Maximum junger Menschen zu einem Abschluss auf Sekundarstufe II geführt werden. Schlecht qualifizierte Arbeitsuchende sind für die Gesellschaft ein Problem: Die Langzeitarbeitslosigkeit legt ein ganzes Kontingent an Arbeitskräften still: Entweder bleiben diese dauerhaft von der Sozialhilfe abhängig, oder sie kommen in den Genuss marktgerechter Aus- oder Weiterbildungen, dank derer sie sich den Bedingungen des Arbeitsmarktes besser anpassen können. In beiden Fällen erwachsen der Gemeinschaft erhebliche Kosten. Im ersten Fall spielt der Faktor Zeit gegen diese Personen – je länger jemand nicht mehr im Arbeitsprozess steht, desto misstrauischer werden die Arbeitgeber. Im zweiten Fall hingegen weckt eine frisch ausgebildete Person das Interesse des Arbeitgebers. Deshalb ist die zweite Möglichkeit eine wichtige soziale Investition für die Gemeinschaft. Der vorliegende Bericht zeigt eine detaillierte Bilanz unseres kantonalen Bildungssystems. Er stellt neun Massnahmen vor zur Förderung der Berufsbildung: grosszügigere Handhabung von Ausbildungszuschüssen (AZ) und –beiträgen (Stipendien oder Darlehen); den betroffenen Personen die Gelegenheit geben, das neu Erlernte zu vertiefen; das Netz von ausbildenden Unternehmen erweitern; den Analphabetismus in unserem Kanton bekämpfen. Die Kommission drängt nun auf besonderes Engagement in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit; deshalb soll die vorliegende Empfehlung zum Regierungsziel werden. Es steht viel auf dem Spiel.

III. AUFTRAG, METHODE UND DEFINITIONEN

III.1. Einführung

Ende der neunziger Jahre veranlassten die Schwierigkeiten, denen ausgesteuerte Personen sowie Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfeleistungen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüberstehen, den Kanton Freiburg, sich eingehend mit der Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit zu befassen.

Ab 1. Januar 2000 wurde ein neues Dispositiv geschaffen, um mit Massnahmen der beruflichen und der sozialen Wiedereingliederung die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen und der sozialen Ausgrenzung vorzubeugen. Das Dispositiv beruht auf einer Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den für seine Anwendung zuständigen Dienststellen: den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV, für die Massnahmen nach BAMG, vormals BAHG) und den regionalen Sozialdiensten (RSD, für die Massnahmen nach SHG). Im Januar 2008 wurde dieses Dispositiv von den Professoren Flückiger und Bonoli ausgewertet.

Die Auswertung erbrachte die folgenden Ergebnisse:

- > Dem Dispositiv für die soziale und berufliche Wiedereingliederung mangelt es an Koordination zwischen den involvierten Diensten und den eingesetzten Massnahmen sowie in der Begleitung gering beschäftigungsfähiger Personen.
- > Die Massnahmen nach BAHG erzielen gute Ergebnisse, vor allem wenn sie in Unternehmen stattfinden können, wohingegen sich die Massnahmen nach SHG vor allem für die Stärkung, Dynamisierung und Stabilisierung gefährdeter Situationen sozialer Art als zweckmässig erweisen. Darüber hinaus sind diese Massnahmen kaum wirksam und haben sogar einen kontraproduktiven Einschliessungseffekt (*locking-in effect*).
- > Die Merkmale der Einzelpersonen, die Wiedereingliederungsmassnahmen absolviert haben, stimmen mit den Bedürfnissen des Marktes nicht überein, so dass die Wiedereingliederungschancen gering bleiben.

Mit anderen Worten: Das heutige Dispositiv der sozioprofessionellen Wiedereingliederung ist dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht gewachsen. Dies gilt insbesondere dort, wo kein Anspruch oder kein Anspruch mehr auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung (AVIG) besteht. Solche Situationen drohen sich endlos in die Länge zu ziehen und Ausmasse anzunehmen, die wiederum zum Anstieg der Sozialhilfekosten führen. Auf diesem Hintergrund kommt der Kanton Freiburg gemäss den Empfehlungen von Flückiger und Bonoli nicht umhin, Lösungen zu prüfen, mit denen dieser Schwierigkeit begegnet werden kann.

Zu diesem Zweck ernannte der Staatsrat am 15. Juli 2009 eine Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit. Die wissenschaftlich begleitete Kommission sollte die verschiedenen Lösungen für die Betreuung Langzeitarbeitsloser untersuchen und hierbei nicht nur den Schwierigkeiten und Bedürfnissen dieser Personen, sondern auch dem ganzen Umfeld, in dem sie sich bewegen, Rechnung tragen und neue Lösungsansätze entwickeln.

Dieser Bericht ist das Ergebnis der Arbeiten dieser Kommission, die ab 14. September 2009 zusammentrat. In ihren Arbeiten orientierte sie sich am erteilten Auftrag, berücksichtigte aber auch die besonders dichte Konjunktur, die das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit bis vor kurzem verschleiert hat. In Anbetracht der prospektiven Zielrichtung dieses Berichts erwies es sich (um zu zweckmässigen Empfehlungen zu gelangen und obwohl ein grösserer Zeitaufwand damit verbunden war) als unumgänglich, die jüngsten wichtigen Entwicklungen einzubeziehen: den Übergang vom Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenhilfe (BAHG) zum Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG), die vierte Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), die Einführung des Dispositivs für die Hilfe an Jugendliche mit

Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung und die Einführung der besonderen Betreuungseinrichtung für Ausgesteuerte oder Personen ohne Anspruch auf die Leistungen nach AVIG (Art. 86 BAMG).

Wegleitung für die Lektüre. Um eine gezielte Lektüre zu ermöglichen, **ist der Bericht in vier Teile gegliedert**, die einander ergänzen, aber unabhängig voneinander betrachtet werden können. Der Bericht basiert auf einer Untersuchung der Lage im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Gesamtüberblick über alle strategischen Leitlinien, die zur Behebung des Problems vorgeschlagen werden, findet sich im Teil, der die Empfehlungen enthält. Die Analyse und die Argumentation zur Begründung dieser Empfehlungen sind in dem Teil enthalten, der den Interventionsachsen gilt. Ein vorangestellter Teil gibt über die methodischen Aspekte der Arbeit Auskunft. Zusammengefasst sind die vier Teile des Berichts also die folgenden:

- > **Auftrag, Methode und Definitionen:** Dieses Kapitel steckt das Auftragsziel ab, definiert den Geltungsbereich und erläutert, wie die Kommission vorgegangen ist, um zu den Empfehlungen zu gelangen.
- > **Situation der Langzeitarbeitslosigkeit:** Dieses Kapitel erinnert an die Hauptdimensionen der Problematik, präzisiert sie und enthält eine Bestandesaufnahme für den Kanton Freiburg.
- > **Empfehlungen:** Dieses Kapitel vereinigt in Form strategischer Leitlinien Vorschläge für die Entwicklung der Freiburger Politik auf verschiedenen Ebenen, um Fällen von Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen und sie zu überwinden. Diese Vorschläge stützen sich auf eine Synthese von Argumenten, deren detaillierte Entwicklung im vierten Teil des Berichts nachzulesen ist.
- > **Interventionsachsen:** Dieses in vier Teile unterteilte Kapitel (Qualifikation und Ausbildung, Beschäftigungsförderung, organisatorische Regelung und Arbeitsmarkt) enthält die Analyse des heutigen Systems und der künftigen Lösungen, wobei die Merkmale des Problems und die jüngsten einschlägigen Erkenntnisse berücksichtigt werden. Es beurteilt den in unserem Kanton bestehenden Handlungsspielraum im Verhältnis zu den Haupthebeln, die der Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber betätigt werden können. Es fasst auch die im Kanton Freiburg schon bestehenden Massnahmen zusammen, die bei der Prävention und Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit helfen können.

III.2. Ziel

Gemäss dem Beschluss des Staatsrats vom 15. Juli 2009 zielte die Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit in der Wahrnehmung ihres Auftrags auf das folgende Ergebnis hin:

Zusammenstellung der Lösungen für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen in Berücksichtigung nicht nur der Schwierigkeiten und Bedürfnisse dieser Personen, sondern auch des gesamten Umfelds, in dem sie sich bewegen, und Entwicklung neuer Lösungsansätze.

III.3. Methode

Um dieses Ziel zu erreichen, wählte die Kommission einen Ansatz, wonach die verschiedenen auf persönlicher und gesellschaftlicher Ebene bestehenden Risiko- und Schutzfaktoren gegenüber dem Problem Langzeitarbeitslosigkeit zu untersuchen waren. Diese Methode zielt darauf ab, die Art und Weise, mit der diese Faktoren zur sozioprofessionellen Ausgrenzung beitragen oder aber der beruflichen Eingliederung förderlich sind, zu erfassen, zu überprüfen und zu präzisieren. Sie untersucht auch die Programme, die sich gezielt mit den Risikofaktoren befassen oder dazu bestimmt sind, die Schutzfaktoren zu stärken, und sie orientiert die Entwicklung neuer Massnahmen. Ein solcher Ansatz hat den Vorzug, die Diskussion nicht nur über die Interventionen zur Behandlung der Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch über Präventionsperspektiven zu eröffnen. Somit eignet sich dieses integrierte Vorgehen zur Entwicklung nachhaltiger Lösungen für die Problematik.

Verschiedene Risikofaktoren für die sozioprofessionelle Ausgrenzung werden im Kapitel über die Situationen von Langzeitarbeitslosigkeit vor Augen geführt (4. Kapitel). Die Schutzfaktoren entsprechen Ansatzpunkten, mit deren Hilfe einer Langzeitarbeitslosigkeit präventiv begegnet und sie überwunden werden kann. Die Kommission hat vier Interventionsachsen gewählt, die den Handlungsspielraum diesem Problem gegenüber definieren:

- > **Beschäftigungsförderung – Massnahmen zur Förderung der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt:** Atelier für Bewerbungstechnik (Atelier BT), Training für die Stellensuche, subventionierte Beschäftigung, temporäres Beschäftigungsprogramm usw. (S. 82).
- > **Aus- und Weiterbildung – Massnahmen zur Stärkung der Qualifikation und der Berufskompetenzen:** Grundausbildung, Ausbildungszuschüsse (AZ), Begleitung im Betrieb usw. (S. 102).
- > **Aktionen in Verbindung mit dem Arbeitsmarkt:** Sensibilisierung, einheitliche Anlaufstelle, Kenntnis und Beherrschung des sozioökonomischen Gefüges, Sozialfirmen usw. (S. 119).
- > **Aktionen, die der organisatorischen Regelung gelten:** kantonale Strategie, Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, Organisation der Interventionen (Raschheit der Intervention, Profilerstellung usw.), interdisziplinäre – interinstitutionelle Arbeit, übergreifendes Monitoring usw. (S. 142).

Die beiden ersten Interventionstypen situieren sich auf individueller Ebene, da sie auf die Situation der Stellensuchenden einwirken. Sie sind ein Echo auf eine klassisch gewordene Diskussion zwischen zwei traditionellen Ansätzen, die allgemein in den angelsächsischen und den anderen europäischen Ländern zu beobachten sind. Der erste Interventionstyp privilegiert die direkte Rückkehr zur Beschäftigung und beruft sich in der Fachliteratur auf einen Ansatz im Sinne des *work first* oder *workfare*. Der zweite räumt der Ausbildung und Qualifikation der Stellensuchenden Vorrang ein und folgt damit einer Logik der Vorbereitung auf die Arbeit oder des Arbeitstrainings. Auf jeden Fall fügen sich diese beiden Logiken in die aktivierenden Beschäftigungs- und Sozialpolitiken ein, die ab Mitte der Neunzigerjahre in Opposition zu einer passiven Politik eingeführt wurden.

Die beiden letzten Interventionstypen, die auf den Arbeitsmarkt bzw. die organisatorische Regelung zielen, gehen vom Grundsatz aus, dass die Stellensuchenden sich in einem bestimmten Umfeld bewegen, das einen beträchtlichen Einfluss auf die Wiedereingliederungsverläufe hat. Die mit diesem Umfeld verbundenen Faktoren stellen in der Regel zu nutzende Gelegenheiten oder zu überwindende Einschränkungen dar.

Das folgende Schema fasst die vier Achsen zusammen; sie sind entsprechend dem Interventionsziel und den

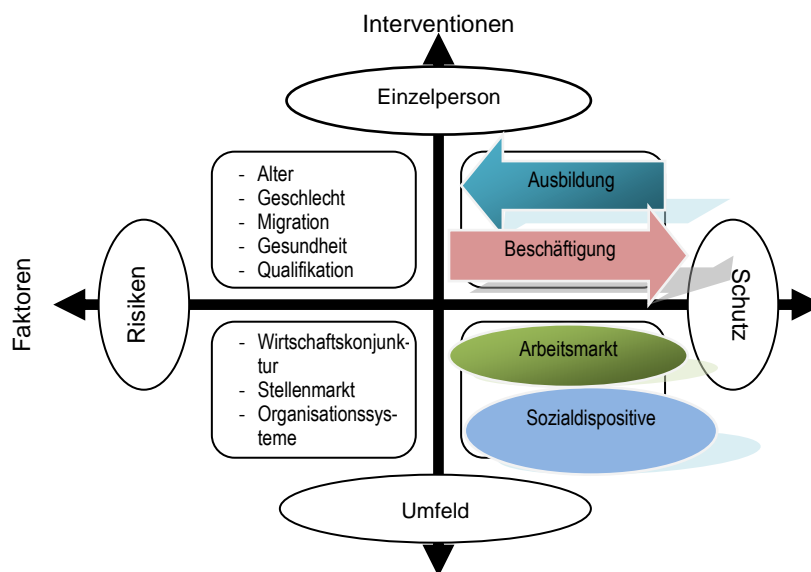


Abbildung 1 : Interventionsachsen im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit

Risiko- oder Schutzfaktoren, die die Entwicklung einer Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen können, miteinander verknüpft.

III.3.1 Vorgehen

Das aus diesem Ansatz sich ableitende Vorgehen bestand darin, das Panorama der bestehenden Massnahmen zu beurteilen und zu fragen, welche Entwicklungen in den vier Interventionsbereichen wünschenswert wären. Die Kommission liess diese Massnahmen Revue passieren, indem sie verschiedene Fachleute anhörte: Personen mit wissenschaftlichem Background, Verantwortliche in Freiburg oder anderen Kantonen, Organisationen, die in diesen Bereichen intervenieren:

Nadia Lamamra	Wissenschaftliche Mitarbeiterin	Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)
Marc Chassot	Amtsvorsteher	Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA)
Beat Schneuwly	Amtsvorsteher	Amt für Ausbildungsbeiträge (ABBA)
Fritz Winkelmann	Amtsvorsteher	Amt für Berufsbildung (BBA)
Eric Etienne	Direktor	Service des emplois de solidarité (SEdS) des Kantons Genf
Marc Känzig	Verantwortlicher der Ausbildungsmassnahmen	Entwicklung und Qualitätskontrolle MMT, Amt für den Arbeitsmarkt (AMA)
Viviane Collaud	Direktorin (ad interim)	Handelskammer Freiburg
Matthias Kuert	Leiter Sozialpolitik	Travail Suisse
Laura Besana Uwera	Wissenschaftliche Mitarbeiterin	Bereich Arbeitslosigkeit, Amt für den Arbeitsmarkt (AMA)
Nicolas Dietrich	Kantonaler Koordinator IIZ	Invalidenversicherungsstelle des Kantons Freiburg
Marco Lepori	Adjunkt des Leiters der IV-Stelle Freiburg	Präsident der kantonalen Kommission für interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

III.3.2 Hintergrund der Arbeiten der Kommission

Die Kommission berücksichtigte in der Festlegung ihrer Arbeiten auch die folgenden Elemente:

- > In Bezugnahme auf die Antwort des Staatsrats zum **Postulat Nr. 272.05: Ausmass der Armut im Kanton Freiburg**, das vor allem das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit behandelte, stellte die Kommission den Umfang der Massnahmen fest, die schon zur Verfügung stehen, um Situationen von Armutsgefährdung zu begegnen oder ihnen vorzubeugen. Sie beobachtete im Übrigen, dass die übrigen in diesem aus dem Jahr 2005 stammenden Bericht angekündigten Massnahmen praktisch ausnahmslos verwirklicht worden sind, insbesondere jene, die die **interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)** betreffen, deren Umsetzung seit September 2008 effektiv ist und deren erste Resultate verheissungsvoll sind. Für die Sicherstellung der Koordination der IIZ wurde eine kantonale Kommission bezeichnet.

- > Aufgrund der Auswertung des kantonalen Systems für die sozioprofessionelle Eingliederung durch Flückiger und Bonoli entwarfen die VWD und die GSD ein Dispositiv für eine bessere Koordination der Interventionen jener Organe, die für den Arbeitslosigkeitsbereich bzw. die Sozialhilfe zuständig sind. Das **neue Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG)**, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, setzt die Modalitäten hierfür fest. Die Vernehmlassung zu diesem Gesetzesentwurf erfolgte parallel zu den Arbeiten der Kommission, die die Prüfung dieses neuen Dispositivs mit einbezogen.
- > Die Situation junger Menschen mit Schwierigkeiten der sozioprofessionellen Eingliederung stellt ebenfalls ein Risiko dar, das auf die Dauer die Reihe der Langzeitarbeitslosen verlängern kann. Der Staatsrat beauftragte die **kantonale Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung (CJD)** damit, das diesem Problem geltende Dispositiv zu koordinieren und zu konsolidieren. Dieses Dispositiv ist dabei, seine Wirkung zu entfalten.
- > Im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsprojekts Nr. 52 erteilte die GSD der Universität Freiburg ein Mandat, das die **Situation der so genannt vulnerablen Personen im Kanton Freiburg betrifft**. Das Mandat besteht in einer Beurteilung der Situation von Personen, die, wenn sie aus jedem Dispositiv herausfallen, ebenso wie die Langzeitarbeitslosen Gefahr laufen, dauerhaft von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Die Kommission informierte sich über diese Studie, deren Ergebnisse im Herbst 2012 vorlagen.
- > Im Rahmen des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung veröffentlichte der Bundesrat am 31. März 2010 seinen **Bericht «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung»**. Damit antwortete er auf die Motion (06.3001) der Kommission des Nationalrats für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Dieser Bericht widmet der Langzeitarbeitslosigkeit ein spezifisches Kapitel unter den Armutsfaktoren und formuliert Empfehlungen zuhanden der Kantone und Gemeinden. Im November 2010 organisierte der Bund eine nationale Armutskonferenz, um seine Strategie der Armutsbekämpfung vorzustellen. Diese Konferenz bot Gelegenheit, die Umsetzung und die Entwicklung der vom Bund gesetzten Prioritäten zu debattieren.
- > Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröffentlichte **einen Bericht zur Aktivierungspolitik im Schweizer Arbeitsmarkt**. Darin untersuchte sie die Leistungsstärke der öffentlichen Dienste, die sich mit der arbeitsmarktlichen Vermittlung befassen, und die Effizienz der Strategien im Bereich berufliche Wiedereingliederung. Das System wird positiv beurteilt, hingegen kommen die Autoren zum Schluss, dass die Umsetzung der Aktivierungsmassnahmen für Langzeitarbeitslose, ausgesteuerte Arbeitslose und Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen noch eine Reihe von Problemen beinhaltet, was auf die verschiedenen Leistungsstrukturen und auf kantonal ungleiche Begleitstrategien zurückzuführen sei (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010, S. 7).
- > Am 15. Mai 2011 veröffentlichte der Bundesrat in Beantwortung des Postulats (2002 P 01.3788) «Legislatur. Sozialbericht» den **Statistischen Sozialbericht Schweiz**. Diese letzte Dokumentation über die soziale Situation der Schweizer Bevölkerung enthält mehrere Untersuchungen zu den Themen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und deren Auswirkung auf die Sozialhilfe.

III.3.3 Grundsätze

In Berücksichtigung dieses Hintergrunds und der Debatten, die durch die jüngsten Studien im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit ausgelöst wurden, setzte sich die Kommission für ihre Arbeiten auch die folgenden Richtlinien:

- > Die Wiederbeschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt ist ein vorrangiges Ziel.
- > Alternative Lösungen sollten subsidiär bleiben.

- > Die Auswirkungen der künftigen Massnahmen müssen nachhaltig sein, d.h. ihre Wirkung muss über Krisensituationen hinaus spürbar bleiben.

Die Kommission schritt die vier Interventionsachsen ab, indem sie gleichzeitig für jede von ihnen die heutige Situation, die anzutreffenden Schwierigkeiten/Bedürfnisse und die in Frage kommenden Lösungen oder Perspektiven in Anschlag brachte.

III.4. Definition und Geltungsbereich

Das Tätigkeitsfeld der Kommission bezieht sich auf eine Gesamtheit von Situationen, die in der Regel in zwei Kategorien unterteilt werden:

- > zum einen *die Langzeitarbeitslosen*, d.h. Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung registriert sind und seit mehr als 365 Tagen Arbeitslosenentschädigungen beziehen, und zum anderen
- > *die ausgesteuerten Arbeitslosen*, d.h. Personen, die ihren Anspruch auf die Höchstzahl von Taggeldern erschöpft haben oder deren Anspruch auf Taggelder erloschen ist, weil ihre Rahmenfrist für den Leistungsbezug abgelaufen ist und sie keine neue Rahmenfrist eröffnen können.

Aufgrund der von der Kommission angestrebten Ziele, der Notwendigkeit, umfassende Lösungen für die Langzeitarbeitslosigkeit sicherzustellen, der Kontinuität der Situationen sowie der Homogenität der Merkmale dieser beiden Populationen, entschieden sich die Kommissionsmitglieder für eine breite Definition von Langzeitarbeitslosigkeit.

Unter Langzeitarbeitslosigkeit zu verstehen ist demnach eine Situation, in der jemand seit mehr als einem Jahr bei der Arbeitslosenversicherung registriert ist oder weder eine Betreuung nach AVIG noch Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung beanspruchen kann - und dass diese Situation zu einer kantonalen Intervention führen kann, um den Unterhalt der Person sicherzustellen.

Das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit und der aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesteuerten Personen hat sich in der Schweiz während der Neunzigerjahre markant abgezeichnet. Im Jahr 2008 ging die Zahl der Langzeitarbeitslosen gegenüber dem Vorjahr zurück, die derzeitige Finanzkrise jedoch lässt für die kommenden Jahre einen erheblichen und dauerhaften Anstieg vorhersehen. Indem es von der einen oder anderen der aufgeführten Definitionen ausgeht, umreisst das folgende Kapitel die Hauptmerkmale dieser Problematik im Kanton Freiburg.

IV. SITUATION DER LANGZEITARBEITSLÖSIGKEIT: PROBLEMATIK

IV.1. Ausmass der Langzeitarbeitslosigkeit

Die *Langzeitarbeitslosen* im Sinne des AVIG sind bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren gemeldet (RAV). Ihre Anzahl wird in den Arbeitslosenstatistiken erfasst. Nach diesen entwickelt sich ihr Anteil sozusagen gleich wie die Gesamtheit der registrierten Arbeitslosen bzw. der Arbeitssuchenden, allerdings mit einem Zeitverzug von vier bis zehn Monaten. Nach den Daten der SECO belief sich im Jahr 2011 die Langzeitarbeitslosenquote, d.h. die Anzahl Langzeitarbeitsloser auf alle registrierten Arbeitslosen, auf 20.1% in der Schweiz und 14.1% in Freiburg. Nach einem starken Anstieg im Jahr 2011, Folgeerscheinung des Arbeitslosigkeitsanstiegs Ende 2009, ist die Tendenz im Jahr 2012 eher rückläufig, jedoch veranlasst die heutige Konjunktur zu Vorsicht bezüglich längerfristiger Prognosen.

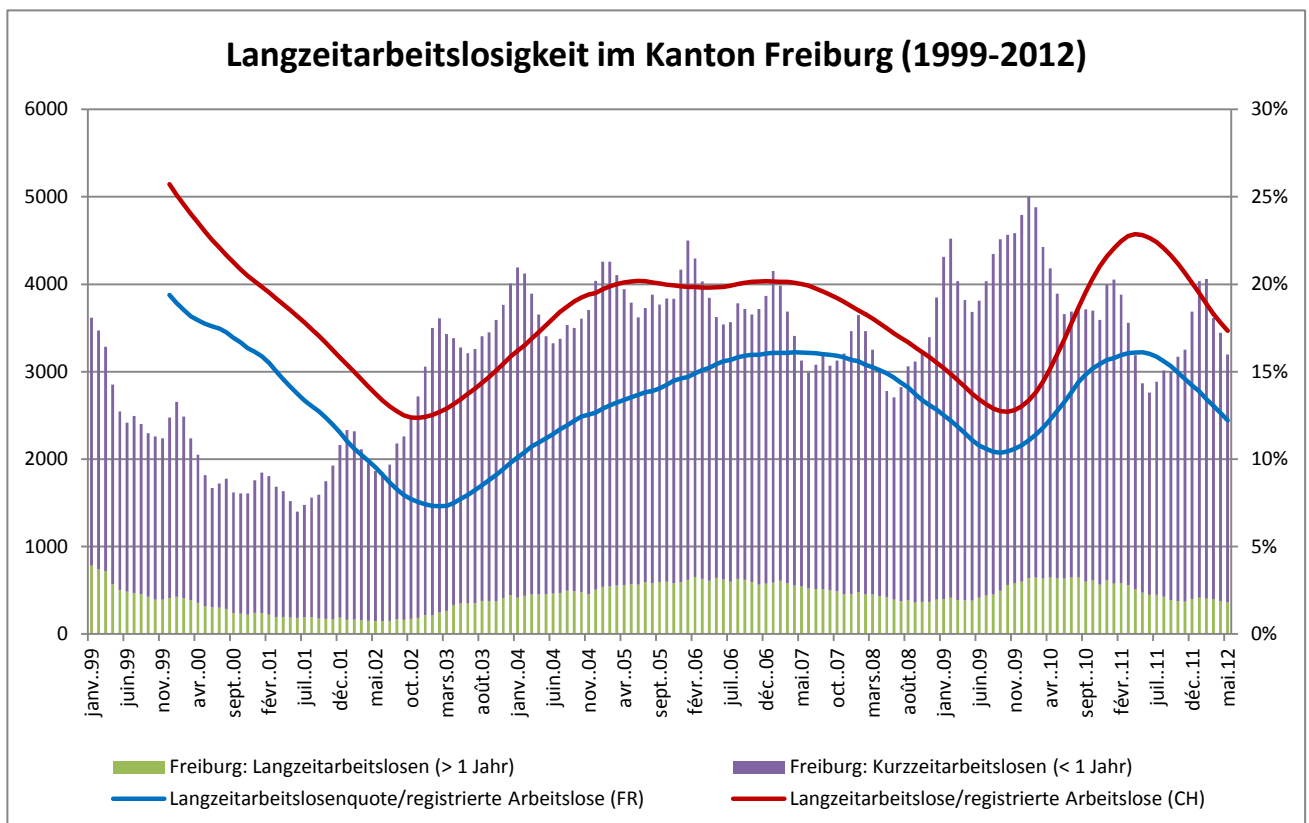


Abbildung 2 : Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

Das Phänomen der aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung *ausgesteuerten Arbeitslosen (AST)* ist schwieriger einzuschätzen, denn diese Personen entfernen sich progressiv von den RAV. Gemäss BFS sind weniger als ein Jahr nach der Aussteuerung nur noch 30% der Personen bei einem RAV gemeldet, und dieser Prozentsatz geht im Lauf der Zeit zurück (BFS, 2009). Im Übrigen gelangen ausgesteuerte Personen nicht unbedingt in das Sozialhilfesystem, da ihre Laufbahnen nicht linear sind. Die Resultate aus der Quantifizierung der Übergänge zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit zeigen aber, dass zwischen 2004 und

2006 rund 400'000 Personen die Arbeitslosenversicherung beanspruchten und 106'000 ausgesteuert wurden, somit etwas mehr als 25% (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Nach den Daten des SECO und des BFS wurden zwischen Januar und Dezember 2011 47'249 Personen in der Schweiz aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert, somit monatlich rund 4'000 Personen. Im Vergleich dazu wurden seit 1999 monatlich rund 2'300 Personen in der Schweiz ausgesteuert. Der erhebliche Anstieg im Jahr 2001 beträgt also mehr als 70%. Dieser Trend wirkt sich natürlich auf den Kanton Freiburg aus, wurden doch im Jahr 2011 1'400 Personen ausgesteuert. **Im Lauf der letzten zehn Jahre war die Anzahl ausgesteuerter Personen im Kanton Freiburg noch nie so hoch, und der steigende Trend bestätigt sich seit den letzten drei Jahren** (s. Tabelle links unten). Was bedeutet diese Entwicklung im Verhältnis zur Anzahl registrierter Arbeitsloser (Anteil ausgesteuerter Arbeitsloser im Verhältnis zu allen Abgängen aus der Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Monat, s. Tabelle rechts unten)? Nach einem deutlichen Rückgang dieses Anteils bis zum Jahr 2004 stabilisiert er sich, bevor er ab 2011 wieder zunimmt, wobei die Tendenz im Kanton Freiburg gegenüber dem Schweizer Durchschnitt weniger ausgeprägt ist.

Seit 2009 steigt die Anzahl ausgesteuerter Personen im Verhältnis zur gesamten Erwerbsbevölkerung konstant. Die Entwicklung der Anzahl ausgesteuerter Personen kann noch genauer eingeschätzt werden, indem man sie von den Variablen isoliert, die mit den Strömen der Arbeitslosenversicherung assoziiert sind. Hierfür muss man einen Indikator heranziehen, der auf einer festen Variablen beruht, nämlich der Erwerbsbevölkerung (natürlicher Logarithmus). Auf diese Weise stellt man fest, dass die Anzahl ausgesteuerter Arbeitsloser in der Schweiz ab 2004 zunimmt, sich stabilisiert und dann bis 2008 progressiv zurückgeht. Von da an erfährt diese Anzahl unter dem kombinierten Effekt der Finanzkrise und der 4. AVIG-Revision eine

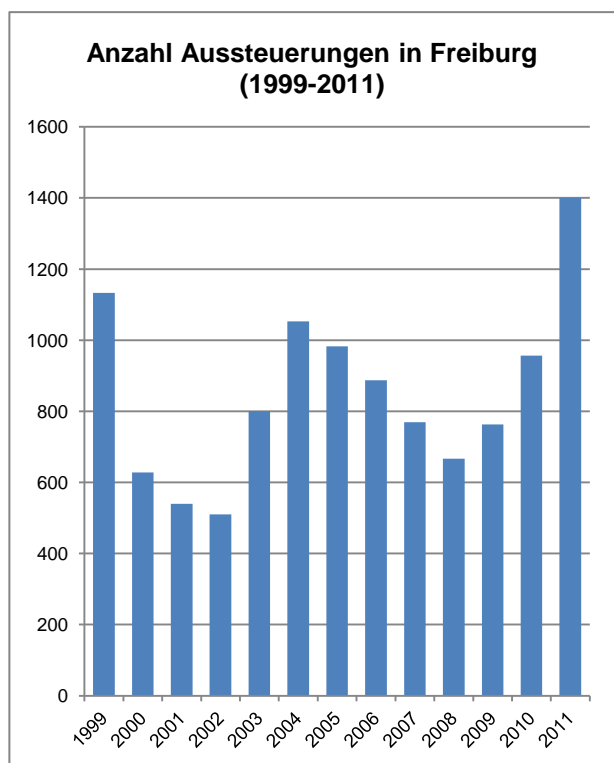


Abbildung 3 : Entwicklung der Fälle von Aussteuerung aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung

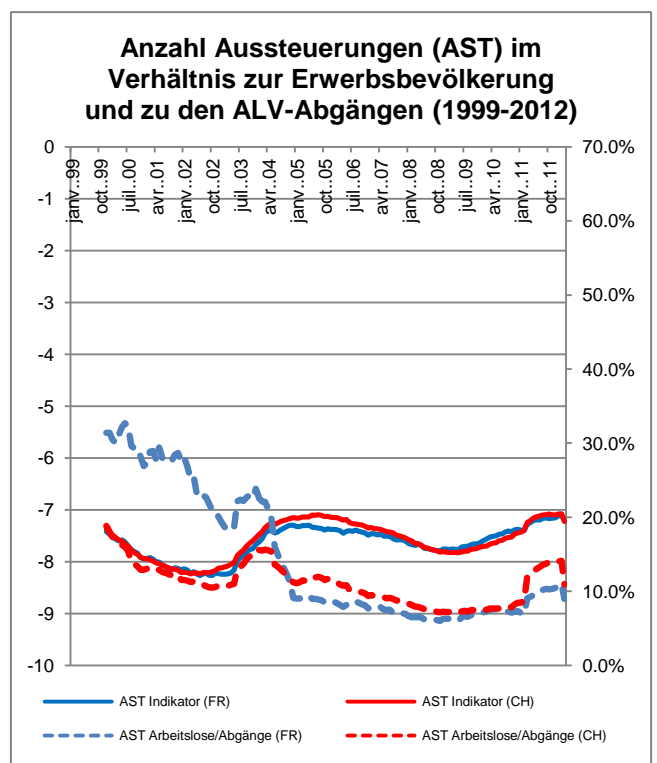


Abbildung 4 : Entwicklung der Fälle von Aussteuerung nach AVIG im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung

starke Progression, wie aus der obigen Tabelle hervorgeht. Wiederholt man diese Übung für den Kanton Freiburg, so stellt man fest, dass der Prozentsatz Ausgesteuerter sich der Schweizer Quote annähert. In Anbetracht des im Arbeitslosigkeitsbereich bekannten Hysterese-Effekts steht zu vermuten, dass die neuen

Ausgesteuerten die von 2004 bis 2006 beobachteten Höchststraten übersteigen und in den kommenden Jahren – d.h. 2013-2014, wenn man dem rund zweijährigen Zeitverzug Rechnung trägt - ein weiteres Level erreichen werden (SECO, 2011).

IV.2. Langzeitarbeitslosigkeitsverläufe

Wie die in diesem Bericht gewählte Definition zeigt (s. III.4), ist von Langzeitarbeitslosigkeit die Rede, wenn der Bezug von Arbeitslosenentschädigungen länger als 12 Monate dauert, aber auch nach der Aussteuerung aus diesen Leistungen, wenn die Sozialhilfe zum Zug kommt. Demzufolge geht es wesentlich darum, die Wege zu kennen und zu verstehen, die die Personen innerhalb der Systeme der sozialen Sicherheit und zwischen ihnen zurücklegen, um diese Systeme dementsprechend anpassen zu können. In der Schweiz sind die diesbezüglichen wissenschaftlichen Erkenntnisse relativ neuen Datums, und diese geben Aufschluss über die insgesamt nicht linearen Verläufe der Langzeitarbeitslosigkeit (Aeppli, 2006; Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009; Ritschard, Bigotta, Losa, & Stephani, 2011; Fluder, Fritschi, & Salzberger, 2011).

IV.2.1 Die Langzeitarbeitslosigkeit im AVIG-Rahmen

Zieht man die im vorigen Abschnitt vorgestellten Statistiken heran, so zeigt sich deutlich, dass die Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des AVIG konjunkturell ist in dem Sinne, als sie sich in einem Verhältnis entwickelt, das mit einem etwa einjährigen Zeitverzug der Arbeitslosenquote folgt. Man darf aber nicht die Quote Langzeitarbeitsloser im Lauf eines bestimmten Monats mit dem Risiko, dass dieses Phänomen auftritt, verwechseln. Dieses kann veranschlagt werden, indem man sich auf die Resultate aus der Quantifizierung der Übergänge zwischen den schweizerischen Systemen der sozialen Sicherheit stützt. **Mehr als zwei Fünftel der Arbeitslosen sind vom Problem Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.** Von den 50'000 zwischen 2004 und 2006 erfassten Bezügerinnen und Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen waren 44.2% zumindest einmal von dieser Situation betroffen (Fluder, Fritschi, & Salzberger, 2011).

Ausser den individuellen und mit dem Umfeld verbundenen Faktoren, die einen Einfluss auf das Auftreten von Langzeitarbeitslosigkeit haben (s. IV.3 und IV.4), wirken sich wiederholte Phasen kürzerer Arbeitslosigkeit stark aus: In mehr als einem Viertel der Fälle (28%) mündet eine wiederholte Arbeitslosigkeit in Langzeitarbeitslosigkeit (AMOSA, 2010).

IV.2.2 Aussteuerung und weiterer Verlauf

Nach einer Studie der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz (AMOSA) über die Langzeitarbeitslosigkeit (2007) **findet nur nahezu die Hälfte der Langzeitarbeitslosen wieder eine Beschäftigung (46%)**, obwohl die Personen mehr Flexibilität und Mobilität entwickeln, je länger ihre Arbeitslosigkeit dauert. Unter jenen, die keinen Arbeitsplatz finden, verzichten 15% freiwillig auf ihre Arbeitslosenentschädigungen, zum einen wegen ihrer Frustration gegenüber dem Arbeitsmarkt oder den Anforderungen der RAV, zum anderen wegen anderer Einkommensquellen, über die sie verfügen können, um für ihren Bedarf aufzukommen.

Bei Langzeitarbeitslosigkeit ist das Risiko, aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert zu werden, hoch. Nach der erwähnten Studie **werden 41% der nach AVIG Langzeitarbeitslosen ausgesteuert.** Einschlägige Längsschnittdaten verfeinern diese Ergebnisse: 36% der Personen, die 12 Monate, bevor sie für längere Zeit arbeitslos wurden, noch zur Gruppe der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger gehörten, bleiben 12 Monate danach beruflich inaktiv (Ritschard, Bigotta, Losa, & Stephani, 2011). Dieser Prozentsatz steigt sogar auf 44%, berücksichtigt man die Personen, die schon vor der Periode der Langzeitarbeitslosigkeit beruflich inaktiv waren. Dies bedeutet, dass bei langer Arbeitslosigkeit der Übergang vom

Erwerbsstatus zum Inaktivenstatus unter den möglichen Entwicklungen der beruflichen Lebensläufe am häufigsten ist.

Nach Aepli (2006) **finden 52% der seit zwei Jahren Ausgesteuerten keine Beschäftigung mehr.**

Taglang wiederum beobachtet, dass über eine längere Periode (5 Jahre) fast 65% der Ausgesteuerten wieder eine Beschäftigung gefunden haben, aber zu schlechteren Bedingungen: Der Anteil der Unterbeschäftigten unter den Teilzeitarbeitenden ist doppelt so hoch wie beim Gesamtbestand der Teilzeitbeschäftigten, auch wirkt sich die Aussteuerung stark auf das Lohnniveau aus (BFS 2009).

IV.2.3 Sozialhilfe und Langzeitarbeitslosigkeit

Die Untersuchung der Verlaufstypen und Risikoprofile zeigt, dass mehr als **10% der Arbeitslosen Sozialhilfe beanspruchen**, obwohl sie Arbeitslosenentschädigungen beziehen oder bezogen haben, und von ihnen beanspruchen etwas mehr als die Hälfte (53%) gleichzeitig Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe. Ein Vergleich zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen zeigt, dass es in mehr als 75% der Fälle letztere sind, die Sozialhilfeleistungen beanspruchen (Fluder, Fritschi, & Salzberger, 2011).

Seit den Längsschnittuntersuchungen von Aepli (2006) weiss man, dass 29% der ausgesteuerten Personen, die zwei Jahre später noch keine Arbeit gefunden haben, Sozialhilfe beanspruchen, um für ihren Grundbedarf aufzukommen, somit rund ein Sechstel aller Ausgesteuerter. Die Studie über die Quantifizierung der Übergänge zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit ergab, dass nahezu ein Drittel der ausgesteuerten Arbeitslosen an die Sozialhilfe gelangte (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009). Dies bedeutet, dass **von sechs ausgesteuerten Arbeitslosen ein bis zwei Personen Sozialhilfeleistungen beantragen.**

Ausgesteuerte, die keine Arbeit mehr gefunden haben, greifen in erster Linie auf ihre persönlichen Ressourcen zurück (Vermögen, familiäres oder soziales Netz usw.), bis diese ausgeschöpft sind. Dazu ist zu sagen, dass die Zeitspanne zwischen Aussteuerung und Sozialhilfebeanspruchung durchschnittlich 3.5 Monate beträgt, mit einer Konzentration der Sozialhilfesuche direkt nach der Aussteuerung oder rund ein Jahr später (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Mit Ausnahme einer zwischen 2003 und 2005 im Kanton Genf durchgeführten Studie (Mouzoune, 2009) stehen keine systematischen Längsschnittdaten zur Verfügung, um das genaue Grössenverhältnis der Sozialhilfe beanspruchenden Langzeitarbeitslosen zu ermitteln. Demzufolge ist nur eine Schätzung möglich: **6 bis 12% der Langzeitarbeitslosen beanspruchen Sozialhilfe.** Hingegen ist der Sozialhilfestatistik im Kanton Freiburg (BFS, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) zu entnehmen, dass **ein Drittel der Sozialhilfedossiers Arbeitslose betrifft (1171 im Jahr 2007, 1474 im Jahr 2010), von denen die Hälfte beim RAV gemeldet ist und die andere Hälfte keinen Kontakt mehr zu diesem Organismus hat.**

Die Sozialhilfe ist dazu konzipiert, in Notlagen eine vorübergehende individuelle Hilfe zu leisten, und zwar grundsätzlich nur dann, wenn sie nicht durch andere Ressourcen ersetzt werden kann. In der Schweiz dauerte nach den einschlägigen Statistikdaten die **mittlere Zeitspanne, in der Sozialhilfe erteilt wurde, für die im Jahr 2010 geschlossenen Dossiers 20 Monate**, d.h. fast zwei Jahre (BFS, 2012). Im Kanton Freiburg liegt diese Dauer um 15% über dem Schweizer Durchschnitt, somit bei 23 Monaten, und für die noch offenen Dossiers beträgt sie 39 Monate (BFS, 2011). In Bezug auf die Dauer des Sozialhilfebezugs ermöglicht die Untersuchung der Personenkohorte, die im Jahr 2005 erstmals Sozialhilfe erhielt, eine Unterscheidung von **vier Verlaufstypen in der Sozialhilfe**: 34.2% sind Kurzzeitbezügerinnen und -bezüger (unter 12 Monate), 17.1% Langzeitbezügerinnen und -bezüger (12-24 Monate), 11.5% stellen Situationen wiederholter Sozialhilfe dar und **36.8% sind dauerhaft sozialhilfeabhängig** (BFS, 2011).

Bei den Abgängen aus dem Sozialhilfedispositiv ist festzustellen, dass sich der Grund für die Einstellung der Unterstützungsleistungen ändert. Im gleichen Verhältnis wie auf nationaler Ebene **gingen im Kanton Freiburg innerhalb von fünf Jahren die aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage geschlossenen Dossiers von 38.8% im Jahr 2006 auf 34.5% im Jahr 2010 zurück** (BFS, 2007; 2011). Ausserdem wurden in fast einem Drittel der Fälle die 2007 geschlossenen Dossiers in den folgenden drei Jahren neu eröffnet (BFS, 2012). Hingegen wurden vermehrt andere Sozialleistungen ausgerichtet, allerdings in geringerem Verhältnis. Die Invalidenversicherung spielt die signifikanteste Ablöserolle, es ist aber zu beachten, dass etwas mehr als 20% der Verweigerung von Invalidenversicherungsleistungen (IV) Sozialhilfebezüglerinnen und –bezügler betreffen (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Demzufolge **besteht der Trend, dass der ganz oder teilweise von der Sozialhilfe abhängige Bevölkerungsanteil seit Jahren langsam, aber kontinuierlich zunimmt**. Ausserdem **haben Sozialhilfebezüglerinnen und –bezügler auch in Zeiten starken wirtschaftlichen Wachstums Mühe, wieder Arbeit zu finden** und finanziell selbständig zu werden. Wegen der sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen muss immer häufiger Sozialhilfe erteilt werden. Diese Entwicklung widerspiegelt, dass mit den Fällen von Arbeitslosigkeit immer mehr Fälle langfristiger Unterstützung auftreten, nicht nur für die vorübergehende Gewährleistung des Existenzminimums, wie es der ursprünglichen Funktion der Sozialhilfe entspräche.

Und schliesslich geben die obgenannten Studien keinen Aufschluss über die Leistungen, die innerhalb der Systeme der sozialen Sicherheit erteilt werden, wie etwa die Massnahmen der sozioprofessionellen Eingliederung. In Bezug auf die Sozialhilfe vermuten die Sachverständigen indessen, dass die **Anwendungsquote dieser Massnahmen niedrig und ihre Umsetzung unsystematisch ist** (Gärtner & Flückiger, 2006; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010).

IV.3. Individuelle Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist auf ein Zusammenspiel nicht hierarchisierter konjunktureller, struktureller und persönlicher Faktoren ohne systematische Kausalitätsverbindung zurückzuführen, die häufig auf indirekte Zusammenhänge verweisen (AMOSA, 2007). Allgemein ist festzustellen, dass nachhaltige den Arbeitsmarkt tangierende Veränderungen, die Wirtschaftskrise oder bestimmte soziodemografische Merkmale das Ausgrenzungsrisiko erhöhen.

Auf individueller Ebene ist die Langzeitarbeitslosigkeit das Ergebnis einer mit komplexen Umständen assoziierten Mehrfachproblematik. Die deskriptiven Statistiken über Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerung und Sozialhilfe sind unzureichend, auch wenn sie Übereinstimmungen aufweisen, denn sie tragen weder sämtlichen erklärenden Variablen noch subjektiven Merkmalen wie Gesundheitszustand oder subjektive Hoffnung auf eine berufliche Zukunft gleichzeitig Rechnung. Die jüngsten einschlägigen Untersuchungen haben die spezifische und reale Auswirkung jedes Merkmals gemessen und die Determinante(n) der Langzeitarbeitslosigkeit mit Hilfe eines komplexen statistischen Verfahrens (logistische Regression) identifiziert. Im Übrigen haben sie auch die Determinante(n) für die Aussteuerung nach AVIG, die Beanspruchung von Sozialhilfe und die die Wiederbeschäftigung beeinflussenden Faktoren herausgestellt.

In allen erfassten Studien (Oegerli & Morlok, 2007; BFS, 2009; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aeppli & Ragni, 2009) **wurden die folgenden individuellen Faktoren als signifikant identifiziert:**

- > **45 Jahre alt und älter;**
- > **keine abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II;**
- > **Migrationshintergrund;**

- > **alleinerziehendes Familienoberhaupt;**
- > **Erwerbslosigkeit.**

Hinzu treten auch so genannt subjektive Faktoren, unter denen der Gesundheitszustand am signifikantesten ist. Die Faktoren mit ihrer spezifischen Auswirkung werden im Folgenden vorgestellt.

IV.3.1 Alter und Schwierigkeiten der Wiederbeschäftigung

Auf Schweizer Ebene wie etwa im Espace Mittelland¹ machen die über 40-Jährigen nahezu 55% der beschäftigten Erwerbspersonen aus, hingegen weniger als 45% der Arbeitslosen. Ältere Arbeitnehmerinnen und –nehmer sind also weniger häufig von Arbeitslosigkeit betroffen als jüngere, aber wenn sie es sind, ist ihr Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko höher. Im Kanton Freiburg ist das Phänomen besonders markant. Den Durchschnittsstatistiken 2011 der Arbeitslosenversicherung lässt sich entnehmen, dass verglichen mit den seit weniger als 12 Monaten registrierten Arbeitslosen **die registrierten Arbeitslosen zwischen 40 und 54 Jahren sowie diejenigen zwischen 55 und 64 Jahren in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen übervertreten waren** (+9.2 bzw. +22.0%). Demzufolge sind 70.2% der Langzeitarbeitslosen über 40 Jahre alt, hingegen sind sie mit nur 41% unter den Kurzarbeitslosen vertreten.

Jenseits der AVIG-Rahmenfrist zeigen die verfügbaren einschlägigen Daten klar, dass die ausgesteuerten 45- bis 64-Jährigen deutlich weniger Chancen als die Jüngeren haben, wieder Arbeit zu finden (Aeppli, 2006; BFS, 2009). Ausserdem profitieren die über 50-Jährigen offensichtlich nicht von günstigen Konjunkturtrends. Diese Feststellung wird durch die Ergebnisse von Aeppli und Ragni (2009) bezüglich der Wiederbeschäftigungschancen von Sozialhilfeempfängerinnen und –empfängern bestätigt. Im Kanton Freiburg zeigen **die Sozialhilfestatistiken effektiv, dass die über 45-Jährigen deutlich geringere Wiedereingliederungschancen haben**: Die Sozialhilfequote dieser Kategorie von Sozialhilfebezügerinnen und –bezügern ist seit 2005 relativ konstant, wohingegen diejenige der jüngeren Bezügerinnen und Bezüger in der gleichen Zeit signifikant abgenommen hat (Daten BFS).

IV.3.2 Dauer der Arbeitslosigkeit als massgeblicher Ausgrenzungsfaktor

Die Auswirkung der Arbeitslosigkeitsdauer (*duration effect*), d.h. der Zeit, die seit dem Arbeitsplatzverlust verstrichen ist, ist ein massgeblicher Ausgliederungsfaktor: wegen der misstrauischen Einstellung von Arbeitgebenden gegenüber Langzeitarbeitslosen, des mit der höheren Qualifikationen eines Teils der Arbeitslosen zu erklärenden Selektionseffekts und der auf die Erwerbslosigkeit zurückzuführenden negativen Auswirkungen auf Motivations- und gesundheitlicher Ebene. **Wenn sich die Arbeitslosigkeit in die Länge zieht, sind im Durchschnitt allein die von der Dauer abhängigen Auswirkungen für den Rückgang der Wiedereingliederungsquote um rund ein Drittel verantwortlich** (Dantan & Murtin, 2011). Die Langzeitarbeitslosigkeit bzw. sehr lange dauernde Arbeitslosigkeit ist der massgeblichste Faktor für die Beanspruchung von Sozialhilfe, auch im Kanton Freiburg (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008).

IV.3.3 Ausbildung als Schutz- und Wiedereingliederungsfaktor

In der Schweiz bildet das Ausbildungssystem den Hauptmechanismus der Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Lindenmeyer & Walker, 2010). Mit anderen Worten: Die Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe ist das beste Mittel, um die Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung zu begrenzen, wiederholte Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden und der Sozialhilfebeanspruchung vorzubeugen.

¹ Die Daten der schweizerischen Erhebung über die Erwerbsbevölkerung sind nicht auf den Kanton Freiburg verdichtet worden. Die Daten beziehen sich daher so weit wie möglich auf die nächstliegende Territoriumseinheit, somit den Espace Mittelland, zu dem der Kanton Freiburg gehört.

Im Kanton Freiburg haben 42.7% der Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt 2011 gemäss SECO) keine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen, gegenüber 35.7 und 13.6% mit einer abgeschlossenen Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. Tertiärstufe. Dieses Phänomen ist im Kanton Freiburg besonders auffällig, liegt doch der Schweizer Durchschnitt für den gleichen Zeitraum bei 32.0%, somit um 10 Differenzpunkte tiefer.

Nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit akzentuiert sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die keine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen haben (47.1%), jedoch ist die Abweichung von den Kurzarbeitslosen gering (42.0%). Längerfristig hingegen haben Niedrigqualifizierte sehr grosse Schwierigkeiten, wieder Arbeit zu finden: Die Ergebnisse der vierten schweizerischen Längsschnittstudie über die Ausgesteuerten zeigen, dass zum Zeitpunkt der Erhebung nur 37% der Ausgesteuerten ohne Ausbildung wieder eine Beschäftigung gefunden hatten, wohingegen es bei den Halbqualifizierten 41% und den Personen mit einer Ausbildung 54% waren (Aeppli, 2006). Das BFS kommt zum selben Schluss, wenn auch weniger in Bezug auf den Altersfaktor (BFS, 2009). In der Tat bestätigt sich, *ceteris paribus*, in Phasen wirtschaftlichen Wachstums die folgende Regel: **je niedriger der Ausbildungsstand, desto höher die Wahrscheinlichkeit, Sozialhilfe beanspruchen zu müssen.** Dieses Merkmal scheint aber eine weniger ausgeprägte Rolle zu spielen als das Alter oder die Dauer der Erwerbslosigkeit (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008). Die Beanspruchung der Sozialhilfe stellt aber meist eine Falle für die Bezügerinnen und Bezüger dar, die keine Ausbildung auf Sekundarstufe II absolviert haben, da ihre Chancen auf eine Wiedereingliederung deutlich geringer sind als bei denen, die über ein Diplom verfügen. **Im Kanton Freiburg galten 2010 mehr als 70% der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger als Personen ohne Berufsbildung** (BFS, 2010).

Schliesslich ist noch zu sagen, dass eine positive Korrelation zwischen Ausbildung und Alter besteht. Sie ist damit zu erklären, dass frühere Generationen in der Regel seltener eine Ausbildung erworben haben, die der Sekundarstufe II entspricht. Dieses Phänomen betrifft hauptsächlich Frauen, aber auch Personen, die mit den ersten Einwanderungswellen in die Schweiz kamen, d.h. im Wesentlichen niedrigqualifizierte Arbeitnehmerinnen und -nehmer (SKBF, 2010).

IV.3.4 Migrationsfaktor: Vorsicht vor Trugschlüssen

Die Statistiken über den Einfluss des Migrationshintergrunds auf die Langzeitarbeitslosigkeit müssen differenziert betrachtet werden. Zunächst sei darauf hingewiesen, dass die Schweizer Statistiken in der Regel eher den administrativen Status der zugewanderten Personen als ihren Geburtsort berücksichtigen². Zum Beispiel verdoppelt sich bei einer aussereuropäischen Frau mit Migrationshintergrund (1. Generation) das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit verglichen mit einer ausländischen Person ohne Migrationshintergrund (BFS, 2011).

Sodann ist zu sagen, dass während mehrerer Jahrzehnte mehr als 50% der zugewanderten Arbeitnehmenden Vollzeitbeschäftigte mit geringer oder keiner Berufsausbildung waren. Dieses Verhältnis hat sich gegen Mitte der Neunzigerjahre diametral verändert, indem 50% einen Hochschultitel besitzen und nur 20% gering qualifiziert sind (Sheldon, 2010; SKBF, 2010). Als Folge einer langen Politik der Rekrutierung niedrigqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte weist die Mehrheit der heute in der Schweiz lebenden und von den Systemen der sozialen Sicherheit abhängigen Ausländerbevölkerung eine nur geringe Qualifikation auf, und dies erklärt, dass sie besonders vom Rückgang der Nachfrage nach niedrigqualifiziertem Personal betroffen ist (Sheldon, 2010).

² Das BFS veröffentlichte kürzlich einige Statistiken zum Thema «Migration und Integration». Die Unterscheidung zwischen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und derjenigen ohne Migrationshintergrund folgt den Empfehlungen der UNO (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/dos/02.html>).

Im Kanton Freiburg wie in der Schweiz insgesamt machen im Jahresdurchschnitt 2011 die zugewanderten Personen zwischen 40 und 45% aller Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen aus. Verglichen mit dem Anteil von Ausländerinnen und Ausländern in der Erwerbsbevölkerung (23.2%) ist diese Population übervertreten. Diese Feststellung gilt auch in Bezug auf die Sozialhilfe, waren doch im Jahr 2010 45.7% der Sozialhilfebezüglerinnen und –bezügler ausländischer Herkunft und lag die Sozialhilfequote dieser Bevölkerungsgruppe um 4 Punkte über derjenigen der Schweizer Bevölkerung (BFS, 2012). Auch im Kanton Freiburg sind die zugewanderten Personen in einem Verhältnis übervertreten, das den berücksichtigten Schweizer Mittelwerten gleichkommt (BFS, 2011).

Wenn man aber, *ceteris paribus*, alle Merkmale gleichzeitig untersucht, **erweist sich der Migrationshintergrund für das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit oder Sozialhilfebeanspruchung nicht als ausschlaggebend** (Oegerli & Morlok, 2007; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aeppli & Ragni, 2009). Man muss die Gesamtsituation der zugewanderten Personen in Anschlag bringen, die häufiger für so genannt atypische Beschäftigungen in Branchen und Berufen herangezogen werden, für die das Arbeitslosigkeitsrisiko hoch ist. Diese Personen beherrschen weniger gut eine der Landessprachen, verfügen über Sozialnetze geringeren Umfangs und haben weniger häufig ein anerkanntes Diplom auf Sekundarstufe II. Ausserdem sind die vom System der sozialen Sicherheit vorgeschlagenen Aktivierungsmassnahmen nicht optimal für diese Kategorie von Arbeitslosen, da sie sich praktisch nur auf Grundkurse zum Erwerb von Sprachkenntnissen konzentrieren und nicht auf Fortbildungen, eine Neuqualifizierung oder eine Unterstützung der direkten Eingliederung (Egger & Spycher, 2007).

IV.3.5 Gesundheit und subjektive Faktoren

Die AMOSA-Studie (2007) über Langzeitarbeitslosigkeit führt **zehn subjektive Merkmale in Verbindung mit der individuellen Persönlichkeit oder «weiche» Faktoren auf, die eine überwiegende Rolle bei der Beschäftigungssuche spielen. Darunter nehmen die physische und die psychische Gesundheit den ersten bzw. vierten Platz ein.** In Korrelation mit diesem Ergebnis besagen die Besorgnis erregenden Daten der Schweizerischen Gesundheitserhebung, dass der Gesundheitszustand der Stellensuchenden deutlich schlechter als derjenige der beschäftigten Erwerbspersonen ist (Marquis, 2010).

Bezüglich der Frage, ob die Verschlechterung des Gesundheitszustands Ursache oder Folge von Arbeitslosigkeit ist, ermittelte eine Metastudie über 104 empirische Untersuchungen, dass es sich um eine Folge handelt (McKee-Ryan, Kinicki, Song, & Wanberg, 2005). Eine gesundheitliche Beeinträchtigung kann somit ein erschwerender Faktor bei der Stellensuche sein, wenn sich die Arbeitslosigkeit in die Länge zieht.

Der jüngste Bericht zur Gesundheit im Kanton Freiburg zeigt, dass die auf die Berufstätigkeit bezogenen Werte seit 2002 relativ konstant sind und dem Schweizer Durchschnitt mehr oder weniger entsprechen. Die Angst, seine Stelle zu verlieren, ist nicht stark verbreitet, aber rund 60% der befragten Personen äussern immerhin Befürchtungen bezüglich der Schwierigkeit, nach einer Periode der Arbeitslosigkeit wieder eine vergleichbare Stelle zu finden. In diesem Zusammenhang besteht auch eine Korrelation zwischen Alter, Geschlecht, Qualifikationsstufe und sozioprofessioneller Kategorie. Im Übrigen ist die Zuversicht, eine vergleichbare Stelle zu finden, umso geringer, als die Einzelperson ihre Stelle für gefährdet hält: Unter den Personen, die fürchten, ihre Beschäftigung zu verlieren, beträgt der Anteil derer, die glauben, wieder eine vergleichbare Stelle finden zu können, nur 14.1% (Obsan, 2010). Wie Ragni und Aeppli (2009) zeigen, ist der an die Wahrnehmung der beruflichen Zukunft gebundene subjektive Faktor massgeblich, und ist diese Wahrnehmung positiv, so kann dies den Einfluss anderer, objektiver Merkmale (zu denen z.B. das Alter zählt) abschwächen.

IV.4. Umfeldbedingte Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit

Seit 1973 nimmt die Sockelarbeitslosigkeit tendenziell zu. Mit anderen Worten: «Am Ende jeder konjunkturellen Erholung kommt die Arbeitslosigkeit auf einem höheren Niveau zum Stehen als vor dem vorherigen Beschäftigungseinbruch» (Sheldon, 2010). Dies erklärt sich aus der Erweiterung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung, aber auch aus dem Wandel der Arbeitskräftenachfrage. Während des letzten Arbeitsmarktzyklus nahm die Beschäftigung mit einer Rate von mehr als 1.3% pro Jahr zu (85'000 neue Stellen pro Jahr – hauptsächlich Teilzeitstellen im Tertiärsektor), während die Sockelarbeitslosigkeit kontinuierlich anstieg (BFS, 2011; Sheldon, 2010; Baumberger & Gaillard, 2010).

Diese Situation ist charakteristisch für eine wachsende Nichtübereinstimmung zwischen den verlangten und den von den Arbeitssuchenden gebotenen Qualifikationen. Verantwortlich dafür sind vier Trendentwicklungen, die gegenwärtig die Arbeitsmärkte sämtlicher moderner Industriestaaten tangieren:

- > die wachsende weltweite Globalisierung und Internationalisierung der Arbeitsteilung, die dafür sorgt, dass immer mehr einfache, repetitive Tätigkeiten ins Ausland abwandern und einen wachsenden Anteil an anspruchsvolleren Beschäftigungen zurücklassen, die höhere Qualifikationen verlangen;
- > der technologische Fortschritt, der dafür sorgt, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Personen zu- und diejenige nach niedrig- oder nicht qualifizierten Arbeitskräften abnimmt;
- > die Tertiärisierung der Berufswelt, d.h. eine kontinuierliche Verlagerung der Beschäftigung von den gewerblich-industriellen Tätigkeiten hin zu den Dienstleistungsberufen, die verstärkt von qualifizierten Arbeitskräften ausgeübt werden (Sheldon, 2010);
- > der Hysterese-Effekt, d.h.: Wenn die Arbeitslosigkeit in der Wirtschaft wächst, tendiert sie in der Folge dahin, wegen des mit den Perioden von Konjunkturabschwung assoziierten Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit fortzudauern (Gärtner & Flückiger, 2006).

Bezüglich der Globalisierung weist eine Studie darauf hin, dass sich in der Schweiz die Situation der niedrigqualifizierten Arbeitnehmenden unter dem Aspekt der Arbeitslosigkeit und nicht wie allgemein in den OECD-Ländern in Bezug auf die Löhne verschlechtert hat. Andererseits **nahm die Disparität der Arbeitslosenquote zwischen Niedrig- und Hochqualifizierten, die sich seit 1991 im Jahresdurchschnitt um mehr als 3.5% vergrössert hat, in keinem anderen OECD-Land derart rasch zu wie in der Schweiz** (Weder & Wyss, 2010).

IV.4.1 Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt und Matching-Schwierigkeiten

Die Effizienz der Paarung (*Matching*) zwischen dem Stellenangebot und der Stellensuche von Arbeitslosen ist nicht direkt beobachtbar, somit ist dieses Ausgliederungsrisiko mit Vorsicht zu betrachten. Denn während niedrigqualifizierte Arbeitslose effektiv geringere Chancen für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt haben, zeigen mehrere Kennzahlen, dass das Volumen der niedrigqualifizierten Beschäftigungen seit einem Jahrzehnt relativ stabil geblieben ist bzw. sich in bestimmten Segmenten des dritten Sektors sogar erhöht hat (Daten BFS).

Bezüglich der Anspannung auf dem Beschäftigungsmarkt, d.h. der Schwierigkeiten, die Unternehmen bei der Suche nach Mitarbeitenden haben, zeigt eine Umfrage bei mehr als 750 Schweizer Unternehmen, dass 46% von ihnen von einem Mangel an geeignetem Personal betroffen sind (Tendenz eher zunehmend), und 70% sind der Meinung, dass sich dieser Umstand auf ihre Aktivitäten auswirkt. An Schwierigkeiten genannt werden an erster Stelle Mängel in Bezug auf das Humankapital der potenziell Beschäftigten (Kompetenzen, Ausbildung, Erfahrung), aber auch konjunkturelle Faktoren haben einen starken Einfluss. Die eingesetzten

Strategien unterscheiden sich zwar, doch ist erstaunlicher Weise festzustellen, dass mehr als ein Viertel der betroffenen Unternehmen keine Meinung zu der Frage haben (Manpower, 2011).

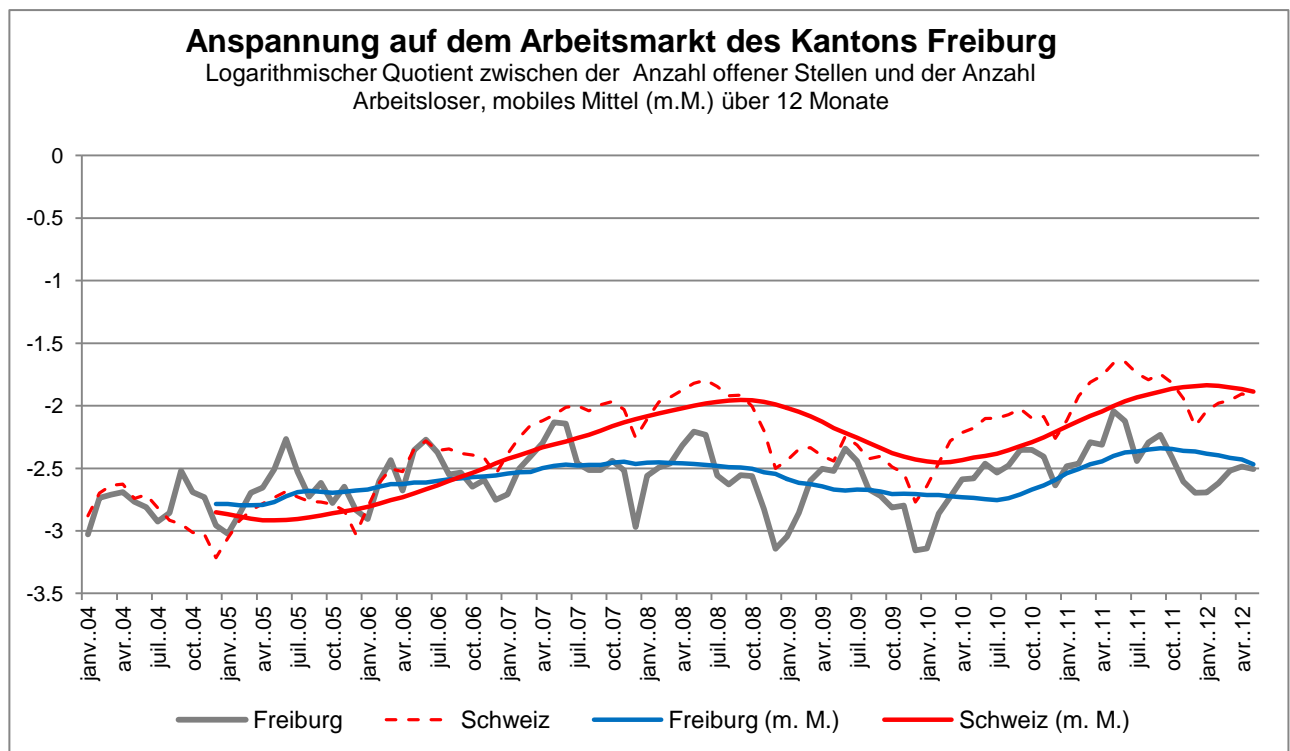


Abbildung 5 : Adäquatheit des Beschäftigungsmarkts

Mit Hilfe eines zweckmässigen Indikators ist es möglich, die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt im Kanton Freiburg zu messen und zu vergleichen³. Verglichen mit dem gesamtschweizerischen Wert folgt derjenige des Kantons einem zyklischen Rhythmus, der auch in der ganzen Schweiz zu beobachten ist (Credit Suisse, 2010). Indessen ist derzeit eine deutlich geringere Anspannung zu registrieren, und diese kann ein Risiko im Wiedereingliederungsbereich bilden. Nach einer Progression zwischen 2010 und 2011 weist die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt im Kanton Freiburg einen leicht rückläufigen Trend aus (s. Abbildung 5).

³ Der Indikator für die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt definiert sich als der natürliche Logarithmus zwischen offenen Vollzeitstellen und Vollzeit-Arbeitslosen (Bauer, 2007). Eine hohe Anspannung (zahlreiche offene Stellen und wenig Arbeitslose) ist für Beschäftigte und Stellensuchende günstig, eine geringe Anspannung des Arbeitsmarkts hingegen begünstigt die Arbeitgebenden, die von einer vermehrten Verfügbarkeit geeigneter Arbeitskräfte und einem Druck auf die Löhne profitieren (Credit Suisse, 2010).

IV.4.2 Segmentierung der Dispositive für sozioprofessionelle Wiedereingliederung

In der Schweiz hängt die sozioprofessionelle Eingliederung von vier verschiedenen Mechanismen ab, hauptsächlich von der Ausbildung, die gewöhnlich einen optimalen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet (Lindenmeyer & Walker, 2010). Der zweite Mechanismus wird bei Beeinträchtigungen gesundheitlicher Art mobilisiert (Invalidenversicherung), der dritte bei wirtschaftlichen Gründen (Arbeitslosenversicherung) und der letzte in Notsituationen (Sozialhilfe, das letzte Auffangnetz des Systems der sozialen Sicherheit). Der Begriff Segmentierung verweist auf die Schwierigkeiten der Einzelpersonen in Bezug auf die Mobilität zwischen den einzelnen Dispositiven und die Koordination der Sozialpolitiken. In diesem Sinne ist die Segmentierung sowohl vertikal, da die Bestandteile des Systems von unterschiedlichen Entscheidungsstufen mit variablen Kompetenzen abhängen (eidgenössische, kantonale und kommunale Kompetenzen), als auch horizontal, wegen der Hindernisse für eine angemessene Synchronisierung bzw. für die klare Rollenverteilung zwischen den institutionellen Partnern, die sich mit der sozioprofessionellen Eingliederung befassen. Diese Situation erzeugt ein komplexes System, das durch Parallelen, Überschneidungen und Lücken gekennzeichnet ist.

Diese Konfiguration stellt eine Gefahr für die Arbeitslosen dar, vor allem für die Langzeitarbeitslosen, denn die Behandlung ihrer Situation zentriert sich in erster Linie auf eine Risikodeckung und nicht auf die wirklichen Bedürfnisse. Im Übrigen haben die mangelnde Reaktionsgeschwindigkeit der Dispositive gegenüber der Fortdauer der Arbeitslosigkeit, die zu späten Präventionsmassnahmen und die Mängel in Bezug auf die Zurechenbarkeit problematischer Fälle, darunter diejenigen der Ausgesteuerten, eine Erhöhung des Ausgrenzungsrisikos zur Folge. Bezüglich dieses letzten Punktes zeigt die jüngste Studie der OECD über die Aktivierungspolitik der Schweiz, dass 40% der Ausgesteuerten nach 5 Jahren immer noch nicht wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert sind. Die Aktivierung dieser Personen ist somit vorrangig. Indessen scheint ihre Betreuung durch die RAV keine geeignete Lösung zu sein, denn sie zählen nicht in deren Leistungskennzahlen (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Im Übrigen besteht keine systematische Begleitung der Situationen zwischen den Dispositiven, und dies kompliziert die Koordination, aber auch die Hinsteuerung der betreuten Personen zu den am besten geeigneten Lösungen. Diese Feststellung bestätigte sich auch für den Kanton Freiburg (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

V. EMPFEHLUNGEN: STRATEGISCHE LEITLINIEN

Die Empfehlungen der Kommission erscheinen in Form strategischer Leitlinien, die sämtliche Vorschläge für die Entwicklung der auf verschiedenen Ebenen angesiedelten kantonalen Politik für die Prävention und die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit zusammenfassen.

Diese Vorschläge sind durch eine Synthese der Argumente untermauert, die detailliert im vierten Teil des Berichts entwickelt werden. Die folgenden strategischen Leitlinien empfehlen sieben Aktionsbereiche. Sie werden am Ende dieses Kapitels in einer Übersichtstabelle zusammengefasst (s. S. 65). Die Empfehlungen stützen sich ausserdem auf eine Einschätzung der Freiburger Situation, die namentlich über Anhörungen durch die Kommission zustande kam und deren Ergebnisse wie folgt in vier Punkten zusammengefasst werden kann:

- > Der Kanton Freiburg verfügt schon über zahlreiche nützliche Mittel für die Prävention und die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Wie in anderen Kantonen aber **werden diese Mittel für die Behandlung der am wenigsten problematischen Situationen herangezogen**. Die Langzeitarbeitslosen machen 34% der Arbeitslosen aus, ein hoher Prozentsatz im Vergleich mit anderen Ländern, die eine gleiche Arbeitslosenrate wie die Schweiz ausweisen, wie etwa Österreich, Dänemark und Norwegen (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Von den Langzeitarbeitslosen werden mehr als 40% aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert (s. zitierter AMOSA-Bericht S. 24). Diese Situationen dauern über die Aussteuerung aus den Leistungen nach AVIG hinaus an, weil sie komplex sind, aber vor allem, weil unser System nicht in der Lage ist, früher eine Lösung für sie zu finden (s. Segmentierung der Dispositive, S. 32). Auf diese Weise befinden wir uns **in einer Logik der Sedimentierung**. Die AVIG-Regelung ist für Fälle konzipiert, die ein nur vorübergehendes Arbeitslosigkeitsproblem haben und nicht weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind. Dieses Dispositiv wendet die Strategie der schnellstmöglichen Eingliederung möglichst vieler an. Sie wird unterschiedslos während des ganzen Parcours der Arbeitslosen angewandt. Im Lauf der Monate häufen sich die Fälle, für die sich diese Strategie als unzulänglich erweist, an und verlängern die Reihe der Langzeitarbeitslosen bis hin zur Aussteuerung aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die Logik, die darin besteht, sich zuerst um die am wenigsten problematischen Fälle zu kümmern, impliziert, dass man sich erst zu einem späten Zeitpunkt mit den schwierigeren Fällen befasst, für die mehr Zeit zur Verfügung stehen müsste. Bei dieser Strategie bleiben aber definitiv 25% der registrierten Arbeitslosen auf der Strecke, wie aus den jüngsten Fluss-Studien hervorgeht (s. zitierte BFS-Studie, S. 22).
- > **Das kantonale Dispositiv arbeitet sequenziell und relativ unzusammenhängend**. Dies geht aus der Studie von Bonoli und Flückiger über das Funktionieren der Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfeorgane hervor. Dasselbe lässt sich auch über die Beziehungen dieser Organe zu der kantonalen IV-Stelle sagen (z.B. die niedrige Quote gemeldeter Früherkennungen). Trotz der Einführung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) im Kanton Freiburg seit Herbst 2008 gilt diese Feststellung nach wie vor. Diese Situation ist das Ergebnis einer Entwicklung, wie sie in anderen Kantonen beobachtet wird. Die oben beschriebene Logik der Sedimentierung erhöht das Risiko, dass die schwierigsten Situationen von einem Dispositiv zum anderen geschoben werden. Der Invalidenversicherung werden Arbeitslosigkeitsfälle zugeschoben, in denen sich ein Gesundheitsproblem zeigt. Im Endeffekt aber, wenn weder die Arbeitslosen- noch die Invalidenversicherung Leistungen erteilen können, muss subsidiär die Sozialhilfe einspringen. **Diese Dynamik begünstigt eine «sequenzielle» Berücksichtigung der Situationen von Langzeitarbeitslosigkeit**. Bei jedem neuen Betreuungsfall leiten die Dispositive in der Regel erst einmal ei-

nen Eingliederungs- bzw. beruflichen Rehabilitationsprozess ein. Die Sozialhilfe hat sich nach und nach geeignete Massnahmen für die Durchführung dieses Prozesses zugelegt. Bis vor kurzem wurden diese Massnahmen wenn nötig durch Beschäftigungsprogramme ergänzt, die der Erneuerung des Anspruchs auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung dienten – deshalb der Ausdruck «Drehtüreffekt». Seit der Einführung der vierten AVIG-Revision ist es nicht mehr möglich, durch Aktivierungsmassnahmen einen Neuanspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu begründen. Die Sozialhilfe tendiert deshalb dahin, immer mehr Eingliederungsmassnahmen zu mobilisieren, um neue Fälle der Aussteuerung aus den AVIG-Leistungen aufzufangen. Diese Tendenz zeichnete sich im Kanton Freiburg sogar schon vor drei oder vier Jahren ab, als die aktiven Massnahmen nach dem Gesetz über die Beschäftigung und die Hilfe an Arbeitslose (BAHG) restriktiver angewandt wurden. Die Statistik weist übrigens seit dieser Periode eine stark zunehmende Anwendung der sozialen Eingliederungsmassnahmen (SEM) nach SHG aus, insbesondere jener, die in die Nähe der beruflichen Eingliederungsmassnahmen nach BAHG rücken (s. Analyse und Tabelle S. 96). Schrittweise haben also die Organe im Arbeitslosigkeitsbereich, der IV und der Sozialhilfe parallel gleichartige Instrumente der beruflichen Eingliederung entwickelt. Diese Entwicklung wird in dem von der SECO in Auftrag gegebenen Bericht von Lindenmeyer und Walker (2010) über die Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenbetreuung und Sozialhilfe hervorgehoben. Dabei sollte doch die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) der Komplementarität der beteiligten Akteure dienen. Obwohl diese gut begonnen und vielversprechende Resultate gezeitigt hat, ist es ihr bisher noch nicht gelungen, die mit ihr verbundenen hohen Erwartungen zu erfüllen. Die auf nationaler Ebene für das BFS durchgeführte Auswertung von Egger, Merckx & Wüthrich (2010) zeigt die Grenzen der IIZ auf. Der Bericht 2010 der kantonalen IIZ-Kommission spricht von einer Stagnation der in diesem Rahmen betreuten Fälle. So sind die Dienste in ihrer Tätigkeit nach wie vor relativ voneinander abgeschottet, weil das Bedürfnis nach einer Artikulierung der Kompetenzen nicht zu spüren ist. Widersinniger Weise ist die Sequenzierung der Interventionen eine bedeutsame Grenze der IIZ, die noch überwunden werden muss.

- > **Das Dispositiv ist zu langsam.** Sedimentierung und Sequenzierung der Interventionen bewirken Langsamkeit. Die Analyse der Prozesse verweist auf zahlreiche Trägheitsmomente. Das RAV muss schnell handeln (Sachzwang der Rahmenfrist), so dass man sich dort nicht vorrangig auf die heikelsten Fälle zentriert. Solche stellen sich erst mit der Langzeitarbeitslosigkeit bei Überprüfungen nach einem Jahr heraus. Die seit der 5. IV-Revision verfügbare Früherkennung ist effektiv ein Mittel zur Beschleunigung der IV-Intervention, ist aber noch zu selten gefragt (s. Tätigkeitsbericht der KSVA, 2010). Die Gesundheitsprobleme verschärfen sich tendenziell mit der länger dauernden Arbeitslosigkeit, und erst wenn sie einen gewissen Schweregrad erreicht haben, wird der Fall an die IV weitergeleitet. Schliesslich wird in der Regel nicht an die präventive Intervention der Sozialhilfe im Vorfeld der Langzeitarbeitslosigkeit gedacht, und wenn die Personen diese Leistung beantragen, ist es häufig schon zu spät. Aufgrund der organisatorischen Ausgestaltung der Dispositive im Arbeitslosenbereich, der Invalidenversicherung oder der Sozialhilfe werden die Situationen, die in Langzeitarbeitslosigkeit zu münden drohen, erst spät berücksichtigt, wenn die einzelnen Verläufe schon weit fortgeschritten sind.
- > **Das Dispositiv ist redundant.** Alle organisieren parallel zueinander Interventionen und Massnahmen für die berufliche Eingliederung, die einander stark gleichen. Arbeitslosenhilfe, Invalidenversicherung und Sozialhilfe evaluieren, berechnen und erteilen finanzielle Ressourcen zur Deckung des Existenzbedarfs. Alle drei sind beratend tätig, um eine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Alle drei verfügen über ein mehr oder weniger grosses Massnahmenarsenal für die Förderung der beruflichen Eingliederung. Soziale Eingliederungsmassnahmen nach SHG haben sich mit der Zeit mit BAHG-Massnahmen vermengt. Das Eindringen der Sozialhilfe in den Bereich der beruflichen Eingliederung hat sich seit ei-

nigen Jahren immer stärker akzentuiert. Dieses letzte Auffangnetz der sozialen Sicherheit müsste sich aber Massnahmen und ein System von firmenintegrierten Leistungen zulegen, die ebenso ausgeklügelt und kostenaufwendig wie diejenigen der IV oder der AVIG-Regelung sind, um mit einem vergleichbaren Leistungsniveau Chancen auf eine erfolgreiche berufliche Eingliederung seiner Leistungsempfängerinnen und -empfänger zu haben. Einige jüngere Entwicklungen wie etwa das Stellenvermittlungsbüro TRT in Genf⁴ zeigen, dass dieser Trend sehr wohl eingesetzt hat, verweisen aber auch auf die Grenzen. Zahlreiche Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger geraten somit in eine Endlosschleife, weil die Massnahmen, an denen sie teilnehmen müssen, in keine berufliche Eingliederung münden.

V.1. Strategische Leitlinien

Die folgenden strategischen Leitlinien artikulieren sich alle miteinander. Sie werden nacheinander in Form von sieben Aktionsbereichen vorgestellt. Die Reihenfolge der Vorstellung ergibt sich aus der obigen Analyse. Eine Zusammenstellung am Ende dieses Kapitels (S. 67) setzt die operationellen Prioritäten fest, nach denen die Umsetzung dieser strategischen Leitlinien empfohlen wird. Für jede strategische Leitlinie wird das allgemeine Ziel durch eine kurze Analyse eingeführt, der eine Vorstellung der daraus sich ableitenden spezifischen Ziele folgt.

V.1.1 Klären

Ziel: Die in die Behandlung des Arbeitslosenproblems involvierten Organisationen setzen auf eine effiziente Komplementarität der Kompetenzen; diese beruht auf einer klaren Verteilung und Bündelung der Verantwortlichkeiten entsprechend dem Basisauftrag der betroffenen Organismen.

Die vor mehreren Jahren begonnene Neudimensionierung des eidgenössischen Versicherungssystems mit dem damit verbundenen Finanzlasttransfer an Kanton und Gemeinden beschleunigt sich und führt zu einer vermehrten Beanspruchung der Sozialhilfe. Diese Verlagerung geht einher mit einer Neuaufteilung der Kompetenzen, in der die dezentralisierten Stufen eine wachsende Bedeutung auf Kosten des Zentralstaates erlangen (s. Analyse S. 142). Diese strukturellen Veränderungen zeigen sich in der sedimentbildenden, sequenziellen und immer mehr in sich geschlossenen Behandlung der Situationen von Arbeitslosigkeit, die – abgesehen von den Wirtschafts- und Finanzkrisen – sogar eine höhere Anzahl Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit generieren kann. In dieser Situation organisiert sich jeder der Organismen auf den verschiedenen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden entsprechend seinem Auftrag. Die wechselseitigen Abhängigkeiten gelten mehr und mehr als nachteiliger Sachzwang, und es wird kein Bedürfnis mehr nach Komplementarität wahrgenommen. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ), die zur Unterstützung der Koordinationsbemühungen lanciert wurde, tut sich mit dieser Herausforderung schwer, wie die letzten Auswertungen bezeugen.

Diese Entwicklung hat vielfache Auswirkungen:

- > Zwischen RAV, IV-Stellen, RSD und auch weiteren öffentlichen und privaten Organismen, die ebenfalls im Arbeitslosigkeitsbereich tätig sind, ist eine **wachsende Verwirrung bezüglich ihrer Rollen und Verantwortlichkeiten** festzustellen. Diese Feststellung wurde schon von Flückiger und Bonoli in der Auswertung im Jahr 2009 getroffen. Sei es nun in Bezug auf die verschiedenen Aktivierungsmassnahmen, die Finanzierung der Mittel zum Unterhalt oder auf die Kompetenzen in Interventions- oder Finanzbelangen, die Überschneidungen sind vielfacher Art und bewirken zwischen den Organisationen

⁴ L'Agence de placement TRT ou le dernier kilomètre pour une réinsertion professionnelle durable. Dossier ARTIAS préparé par: Jean-Louis Pieraggi, Directeur et l'équipe de l'Agence-TRT http://www.artias.ch/media/DossierMois/2010/Dossier_Nov_10.pdf

Konkurrenzsituationen, in denen es zu einer wechselseitigen Zuschreibung von Verantwortlichkeiten kommt. Die Auswertung hat die schlechte Entsprechung der zwischen den RAV und den RSD verfügbaren Kompetenzen in der Betreuung der unter das AVIG fallenden Arbeitssuchenden aufgezeigt. Der Mangel an Klarheit zwischen diesen Organismen in der Zuschreibung der Verantwortung für die berufliche Wiedereingliederung bringt die vom Gesetzgeber gewünschte Logik eines Kontinuums zu Fall. Die Massnahmen der sozialen Eingliederung (SEM) sind in einer Sackgasse, und die vormals unter das BAHG fallenden Massnahmen haben keine klare Stossrichtung mehr. Die jüngste Entwicklung dieser Massnahmen zeigt, dass sich eine gewisses Durcheinander eingeschlichen hat (s. Analyse S. 156).

- > **Die Interventionen verlieren an Effizienz. Der Abfolge der Massnahmen mangelt es an Zweckmässigkeit.** Dieser Aspekt spielt in der Behandlung der Arbeitslosigkeit eine überwiegende Rolle. Denn die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Qualität der beruflichen Eingliederung hängen vor allem von der Synchronisierung der Massnahmen ab (s. Analyse S. 150). Die Praxis zeigt häufig, dass beim Übergang der Situationen von einem Dispositiv zum anderen jedes Dispositiv den jeweiligen Fall erneut aufrollt. Organisatorische Gewohnheiten scheinen gegenüber der Entwicklung individueller Situationen die Oberhand zu behalten.
- > Die Entscheidungszentren laufen auseinander und **die Gefahr von Ungleichbehandlung erhöht sich.** Dies ist natürlich problematisch für die Leistungsbezügerinnen und -bezüger, denen die Gleichbehandlung durch die Dienste nicht mehr gewährleistet werden kann, aber auch für die Organismen und Fachpersonen, die dort arbeiten. Letztere haben vielfach verschiedene Bezugssysteme und sind praktisch gezwungen, entsprechend der Person, mit der sie zu tun haben, jede Situation von Fall zu Fall zu behandeln.
- > Schliesslich ist **das kantonale System undurchsichtig** und seine Steuerung praktisch unmöglich. Nicht nur ist es schwierig, die Kohärenz der Interventionen zu überprüfen, sondern vor allem ist es unmöglich nachzuweisen, was sie leisten.

Aufgrund dieser Feststellung setzt eine Verbesserung der Betreuung im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit zwingend eine **organisatorische Anpassung** voraus. Konkret wird Folgendes empfohlen:

V.1.1.1 Optimierung der beruflichen Eingliederung von Ausgesteuerten oder Personen ohne Anspruch auf die Leistungen nach AVIG und Verknüpfung der Kompetenzen in den Bereichen arbeitsmarktliche Vermittlung und soziale Aktion (Art. 86 BAMG)

Die Optimierung der beruflichen Eingliederung von ausgesteuerten Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern oder solcher, die keinen Anspruch auf die Leistungen nach AVIG haben, setzt eine gemeinsame und intensive Intervention der Fachleute in den Bereichen arbeitsmarktliche Vermittlung und soziale Aktion voraus. Diese Intervention muss zugleich die Risiken und die Chancen berücksichtigen, durch die sich die jeweiligen Fälle auf sozialer wie auf beruflicher Ebene auszeichnen, und koordiniert massgeschneiderte, rasche und zweckmässige Lösungen mobilisieren.

Die RAV und die RSD sind bisher nach einer Logik der Weiterreichung vorgegangen. Diese Ende der neunziger Jahre vom Gesetzgeber eingeführte Logik gründete auf dem Gedanken einer sequenziellen Betreuung der Fälle. Die RSD leiten Schritte der sozialen Eingliederung ein, um die berufliche Eingliederung vorzubereiten, und reichen dann die Dossiers an die RAV weiter, die die Rückführung in den Arbeitsmarkt abschliessen sollen. In der Auswertung durch Flückiger und Bonoli hat sich erwiesen, dass diese Sequenzierung der Interventionen die berufliche Eingliederung hemmt. Die Entfernung vom Arbeitsmarkt ist zuweilen so gross, dass für einige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger eine Vorbereitung der Wiederbeschäfti-

gung diese Etappen zwar tatsächlich rechtfertigt. Die Erfahrung zeigt aber, dass es in zahlreichen Fällen nötig ist, in der Begleitung der Wiederaufnahme einer Beschäftigung gleichzeitig sozialen und beruflichen Aspekten Rechnung zu tragen. Die RAV verfügen aber nicht über die in der sozialen Aktion erforderlichen Kernkompetenzen, und ihre Anreize, Nichtversicherte arbeitsmarktlich zu beraten und zu vermitteln, sind schwach. Lindenmeyer und Walker (Die Volkswirtschaft, 9-2010, S. 49) haben gezeigt, dass die RAV dazu tendieren, Sozialhilfeklienten nur mit zweiter Priorität gegenüber versicherten Stellensuchenden zu beraten, obwohl auch Nichtversicherte gemäss Art. 26 AVG ein Anrecht auf arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung haben. Diese benachteiligende Behandlung ist auf die Steuerung der RAV mittels vier wirkungsorientierter Indikatoren zurückzuführen, die sich auf den Taggeldbezug der Arbeitslosenversicherung beziehen. Die RSD haben diese Diskriminierung seit langem bemerkt und zweifeln am Nutzen der Zusammenarbeit. Sie führen selber direkt berufliche Eingliederungsprojekte. Indessen haben aber die RSD nicht die gleichen Kernkompetenzen im arbeitsmarktlichen Vermittlungsbereich wie die RAV und viel geringere Mittel. Aufgrund dieser Situation verlaufen zahlreiche berufliche Eingliederungsprojekte im Nichts.

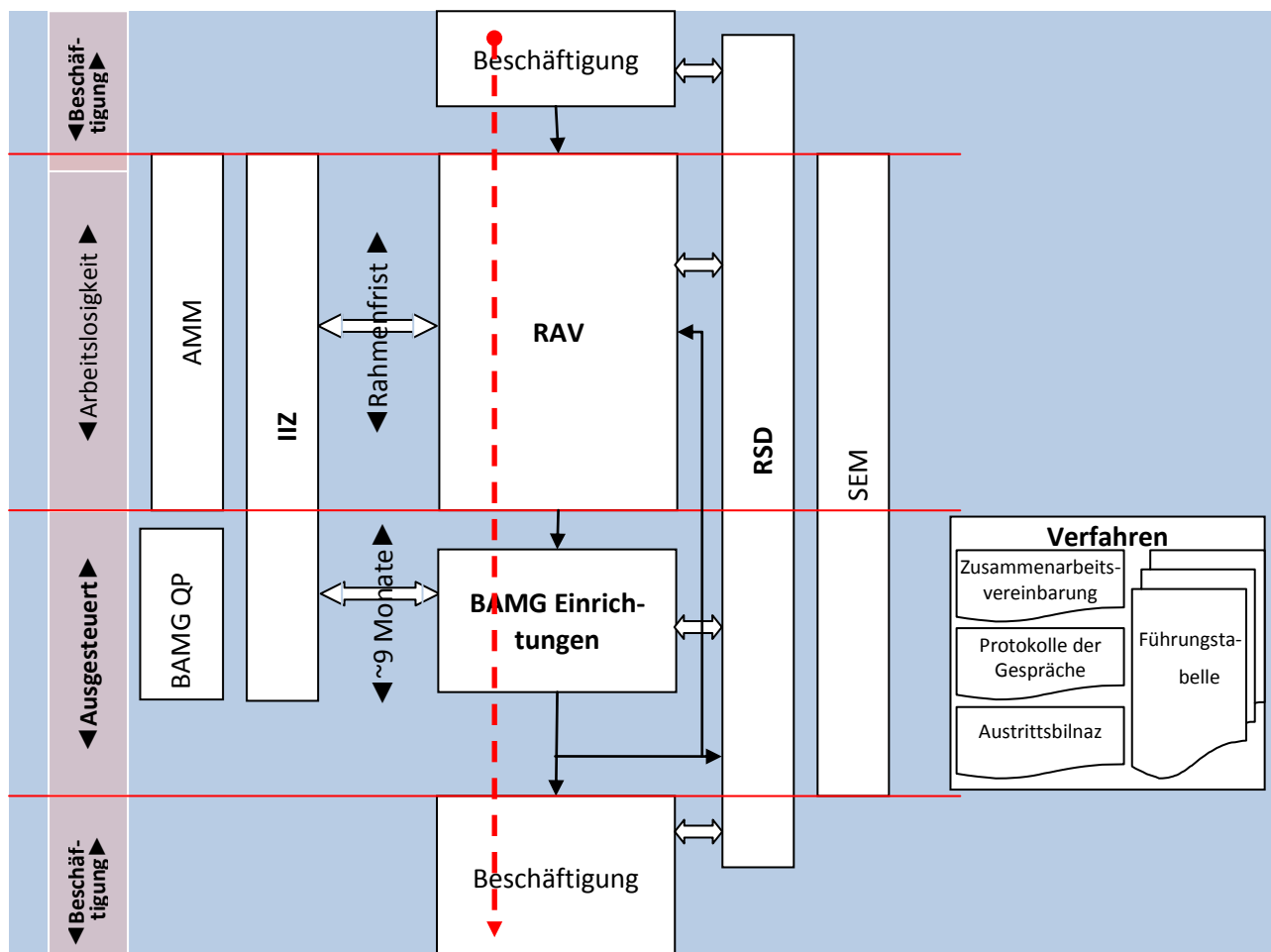


Abbildung 6 : Platz der besonderen Einrichtung nach BAMG im kantonalen Dispositiv

Die empfohlene Lösung, die sich auf eine klare Verteilung der Verantwortlichkeiten stützt, besteht in der Verknüpfung vielfacher Kompetenzen innerhalb einer **Zwischenstruktur**, die die Verbindung mit den RAV

und den RSD sicherstellt (s. Analyse im 6. Kapitel, S. 144). Auf operationeller Ebene könnte diese Lösung an einen unabhängigen Organismus delegiert werden, wie dies gelegentlich praktiziert wird. Mit dem neuen Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) steht aber eine einheitliche Lösung zur Verfügung, denn es hat in eben dieser Optik eine **besondere, in Art. 86 BAMG definierte Betreuungseinrichtung eingeführt** (s. Abbildung 6). Diese Lösung schliesst sich den Empfehlungen von Bonoli und Flückiger an.

Die Arbeiten für die Einsetzung dieser Einrichtung für eine Eröffnung Ende 2012 oder anfangs 2013 begannen im Mai 2011. Entsprechend ihrer Dotierung wird diese Struktur 200 bis 300 Fälle pro Jahr bewältigen können, was dem Fluss der Ausgesteuerten oder Personen ohne Anspruch auf die Leistungen nach AVIG, die alljährlich an die Sozialhilfe gelangen, entspricht.

Dank dieser Einrichtung können die RAV Situationen, wo die arbeitsmarktliche Vermittlung die gleichzeitige Berücksichtigung von Problemen auf sozialer Ebene bedingt, an Fachpersonen delegieren. Für die RSD ermöglicht es diese Einrichtung, die Führung des beruflichen Eingliederungsprozesses unentgeltlich an ein Interventionsteam zu delegieren, das mannigfache Kompetenzen für die Sicherstellung einer umfassenden persönlichen Betreuung sowie der koordinierten Mobilisierung spezialisierter Massnahmen, insbesondere jener nach BAMG hat. Alles in allem verstärkt diese Einrichtung die Einsatzmittel der RAV und der RSD und entlastet alle beide.

Die Einsetzung und der Betrieb dieser Einrichtung sind schon im Finanzplan eingetragen.

V.1.1.2 Konsolidierung und Ausweitung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) in einem früheren Stadium des Arbeitslosigkeitsverlaufs, um der Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen

Am besten ist es natürlich, den Zustrom ausgesteuerter Arbeitslosen zur Sozialhilfe zu vermeiden. Die Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit, mit der es heute keineswegs zum Besten steht, kann mit Hilfe der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) verbessert werden, die das hierfür geeignetste Koordinationsinstrument ist und die ihre Möglichkeiten, hier ihr Hauptziel anzusiedeln, nutzen sollte.

Heute gibt es abgesehen von den bescheidenen Mitteln nach AVIG keine spezifische Strategie und Aktion für die Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit im Kanton⁵. Der Kanton Freiburg verfügt seit 2008 über eine interinstitutionelle Zusammenarbeit, die inzwischen gut organisiert ist. Die im ganzen Kanton etablierte IIZ hat zunächst eine Koordination der Interventionen in komplexen Situationen entwickelt und zeitigt hier signifikante Ergebnisse. Diese zeugen von der erworbenen Koordinationserfahrung. Die IIZ stellt parallel Fachpersonen ihrer Infrastruktur bereit, um deren Interventionen in einfachen Fällen, die ebenfalls eine Koordination erfordern, zu erleichtern. Nach einem vielversprechenden Start stagniert die IIZ heute aber. Diese Situation hängt vermutlich mit der Entwicklung des Dispositivs zusammen. Es ist mehr und mehr redundant, und wie Lindenmeyer und Walker (2010) in ihrer Studie beobachten, haben die Fachpersonen immer weniger Interesse daran, zusammenzuarbeiten. Es scheint illusorisch zu sein, die IIZ zwingend vorzuschreiben, um ihrer derzeitigen Stagnation entgegen zu wirken. Ausserdem hat sich die IIZ mehr und mehr auf Situationen konzentriert, in denen arbeitslose Personen schon bei der Sozialhilfe gelandet sind. Die Tätigkeitsberichte der IIZ zeigen, dass mehr als die Hälfte der Fälle von den RSD gemeldet werden.

⁵ Factsheet : Chômage de longue durée: ce que fait l'assurance-chômage, 4e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage, SECO, 05.08.2010.

Das Ziel der Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit geht vollkommen Hand in Hand mit der Anpassung der organisatorischen Anpassung des kantonalen Systems der sozioprofessionellen Eingliederung, und die IIZ kann die Umsetzung dieses Ziels sicherstellen. Mit einer klaren Verteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich der arbeitsmarktlichen Vermittlung und auf Ebene der sozialen Aktion wird sich das Bedürfnis nach Zusammenarbeit intensivieren. Diese Verteilung der Verantwortlichkeiten bedeutet, dass die Aufgaben der beruflichen Eingliederung unter Federführung der RAV oder der IV-Stelle wahrgenommen werden, wohingegen die RSD bei sozialen Problemen intervenieren. Mit dieser Neubündelung werden die Interventionen der betroffenen Dienste weniger redundant, und die Fachpersonen werden vermehrt auf die Komplementarität ihrer Kompetenzen setzen. Sie haben ein Interesse daran, sich eine konzertierte Einschätzung der Situationen zu verschaffen und zusammen koordinierte Interventionsstrategien festzulegen. Sie werden danach trachten, geeignete Massnahmen aufzustellen und eine konzertierte Begleitung der Situationen sicherzustellen. Die IIZ hat Koordinationserfahrung und verfügt über Regulierungsinstrumente (Koordinationsräume, CaseNet, Vertrauensärzte usw.). Ihre Intervention hat bisher die berufliche Eingliederung in jedweder Phase der Arbeitslosigkeitsverläufe abgedeckt. **Es wird empfohlen, die Anstrengungen der IIZ künftig auf ein möglichst frühes Stadium der Arbeitslosigkeit zu konzentrieren, um der Entwicklung einer Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen.**

Diese Neupositionierung der IIZ ist umso logischer, als die Fälle von Aussteuerung und fehlender Anspruchsberechtigung künftig durch die besondere Einrichtung nach Art. 86 BAMG betreut werden. Dank dieser Einrichtung werden die RAV und die RSD über neue Kapazitäten verfügen, um vermehrt im Vorfeld, d.h. so bald wie möglich bei Beginn der Arbeitslosigkeit, in Fällen zu intervenieren, die mannigfache Schwierigkeiten aufweisen. Lindenmeyer und Walker (2010) schlagen diesbezüglich eine Typologie vor. Die IV-Stelle hat schon die Aufgabe, frühzeitig zu intervenieren, vor allem mit den seit der 5. IVG-Revision geltenden Instrumenten der Früherkennung. Somit kann sich die Tätigkeit der IIZ präventiv auf die Anfangsphase der Arbeitslosigkeit zentrieren. Diese Tätigkeit betrifft natürlich nicht die gewöhnlichen Fälle, die von jedem der Organismen behandelt werden. Sie zielt auf problematische Situationen, deren Behandlung heute mit zeitlicher Verzögerung einsetzt (Logik der Sedimentierung) und aufgrund derer sich die Anzahl Langzeitarbeitsloser erhöht.

Damit die Neupositionierung der IIZ gelingt, bedarf es einiger Begleitmassnahmen, darunter namentlich:

- > einer **klaren Verknüpfung zwischen der IIZ in ihrer neuen Position und der Einrichtung nach Art. 86 BAMG**, insbesondere in Situationen von Aussteuerung und fehlender Anspruchsberechtigung nach AVIG, die gesundheitliche Schwierigkeiten beinhalten (Vereinbarung von Abläufen an den Schnittstellen);
- > einer **Rahmenvereinbarung IIZ**, die insbesondere die Grundsätze der Zusammenarbeit und die Frage der Finanzierung der Massnahmen regelt. Diese Regelung kann der Staatsrat vornehmen, entsprechend den Kompetenzen, die er aufgrund von Art. 40 Abs.2 des neuen Reglements über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMR) hat.

Diese Empfehlung erfordert Arbeiten, die der Definition und der Erläuterung gelten: für die Einsetzung neuer Arbeitsabläufe sowie für die Konkretisierung der Begleitmassnahmen. Diese Arbeiten können vom Personal übernommen werden, das in den Dispositiven tätig ist. Somit verursacht diese Empfehlung keine Mehrkosten.

V.1.1.3 Beschluss einer gemeinsamen kantonalen Strategie der sozioprofessionellen Eingliederung

Die allgemeine Ausrichtung der bisher empfohlenen Anpassungen besteht in **einer klaren Bündelung der Verantwortlichkeiten entsprechend dem Basisauftrag jeder der betroffenen Organismen und in der Verstärkung der Komplementaritäten in der Behandlung der Situationen von Arbeitslosigkeit**. Eine nachhaltige Behandlung der Langzeitarbeitslosigkeit setzt aber auch voraus, dass eine gemeinsame kantonale Strategie der sozioprofessionellen Eingliederung eingeschlagen wird.

Die Frage des Managements der Beschäftigungsaktivierung an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Sozialpolitiken führte zu drei Hauptmodellen, die durch verschiedene Anwendungen in den Schweizer Kantonen illustriert werden. Das «integrierte» Modell, in der Fachliteratur auch «One Window»-Modell genannt, das nach der weiter unten vorgestellten Beurteilung gewählt wurde, empfiehlt die Verstärkung der Kompetenzen an einer hybriden Stelle oder in einer hybriden Institution (s. S. 144). Es steht im Gegensatz zu den Lösungen, die auf eine sequenzielle Organisation oder eine radikale Trennung der Dispositive setzen. Das integrierte Modell ergab in Deutschland die besten Auswertungen im Aktivierungsbereich und wird auch durch die schweizerische Studie von Lindenmeyer und Walker (2010) über die Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialdiensten empfohlen.

Eine Änderung der organisatorischen Regelung zieht notwendiger Weise eine Neudefinition bestimmter Handlungsfelder der bestehenden Einrichtungen und eine Neuzentrierung ihrer Tätigkeiten auf ihre anerkannten Kernkompetenzen nach sich. Organisatorisch gesehen bedeutet die Verknüpfung auch eine klare Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, um die Effizienz der jeweiligen Betreuungen zu erhöhen. Dieses Modell überträgt den RAV und den IV-Stellen sämtliche Kompetenzen im Bereich berufliche Eingliederung oder Wiedereingliederung, wohingegen die Betreuung von Problemfällen sozialer Art den Sozialdiensten zugeteilt wird. Diese Verteilung setzt die Verantwortlichkeiten auf dem Gebiet der arbeitsmarktlichen Vermittlung klar fest. Auch spricht sie den RSD eine wesentliche Kompetenz für die Betreuung sozialer Problemfälle zu.

In Anbetracht der Ressourcen, die der Sozialhilfe zur Verfügung stehen, werden die RSD niemals das Leistungsniveau der RAV oder der IV-Stelle im Bereich der arbeitsmarktlichen Vermittlung erreichen (Unterschiede der Mittel und der Möglichkeit, Einfluss zu nehmen), wenn aber nicht sie in sozialen Problemfällen intervenieren, wird dies kein anderer Organismus im Kanton an ihrer Statt tun. Diese Verantwortlichkeit kann nicht von den RAV oder der IV-Stelle wahrgenommen werden. Die Lösung des integrierten Modells verhindert ein weiteres Verfolgen der Logik von Sedimentierung und Sequenzierung sowie redundante Interventionen. Wie die Genfer und Waadtländer Erfahrungen zeigen, erweist sie sich auch als weniger kostenaufwendig als die radikale Trennung und Spezialisierung der Dispositive. Und schliesslich wahrt sie eine Kohärenz zwischen den betroffenen Organismen und neutralisiert die Parallelsuren, die sich negativ auf die Bemühungen innerhalb der Wiedereingliederungsdispositive auswirken.

Umgekehrt weicht diese Lösung vom Grundsatz «wer zahlt, befiehlt» ab, von dem es in der Praxis allerdings schon mehrere Abweichungen gibt. Im integrierten Modell kann die Finanzierung des Unterhalts und der Aktivierungsmassnahmen von den Interventionen getrennt werden: Die erteilten Leistungen gründen eher auf dem Bedarf als auf dem Status der begünstigten Person. So könnte zum Beispiel die Sozialhilfe das Existenzminimum finanzieren und das RAV die berufliche Eingliederung sicherstellen, oder könnten sich die RSD um eine arbeitslose Person kümmern, auch wenn sie keine materielle Hilfe nach SHG bezieht. Demzufolge fügt sich diese Lösung in ein Paradigma ein, wo die Verantwortung für die Wiedereingliederung geteilt wird und die Nachverfolgbarkeit der Verantwortlichkeiten sichergestellt ist. In diesem Paradigma besteht eine wechselseitige Abhängigkeit unter den Organismen, und die Instrumente der Zusammenarbeit und Ko-

ordination sowie der Steuerung gewinnen ihre volle Bedeutung. Die RSD bedürfen der RAV, um der Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen und den Zustrom Ausgesteuerter in die Sozialhilfe zu verhindern. Die RAV bedürfen der RSD, um soziale Probleme zu überwinden, die in bestimmten komplexen Fällen hinzuge-treten sind. Die IV-Stelle bedarf der RAV und der RSD für eine Unterstützung der Früherkennung und der daraus sich ergebenden Arbeit, dank der die Entwicklung komplexer gesundheitlicher Probleme vermieden werden kann. Der Kanton Freiburg verfügt schon über die nötigen Instrumente und Erfahrung in der Zu-sammenarbeit. Die Konkretisierung dieses Modelles erfordert somit keine zusätzlichen Mittel auf Organi-sationsebene, sondern eher eine Neuzentrierung der Instrumente gemäss dem neuen Paradigma.

Diese Empfehlung bedingt Arbeiten der umfassenden Neudefinition der Abläufe und der breiten Erläuterung für die Konsolidierung einer gemeinsamen kantonalen Strategie zwischen allen auf Kantons- und Gemeinde-ebene involvierten Partnern sowie mit den Leistungserbringern im Massnahmenbereich. Diese Arbeiten kön-nen vom Personal wahrgenommen werden, das in den Dispositiven tätig ist, und bewirken keine Mehrkosten.

V.1.2 Beschleunigen

Ziel: Risikosituationen werden ab dem ersten Kontakt mit dem kantonalen Dispositiv erkannt, und es werden schnellstmöglich geeignete und koordinierte Massnahmen organisiert.

Der Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit ist auch ein Kampf gegen die verstreichende Zeit. Für die Stellensuchenden wird die sozioprofessionelle Eingliederung ab Beginn der Arbeitslosigkeit zum Wettlauf gegen die Uhr. Während der Arbeitslosigkeitsperiode hängt der Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung von einer Rahmenfrist ab, die den Zeithorizont zum Vornherein absteckt. Mit der vierten AVIG-Revision ist dieser Zeithorizont für bestimmte Arbeitslosenkategorien geschrumpft. Je früher Interventionen ab Beginn der Arbeitslosigkeit erfolgen, desto mehr Wiedereingliederungschancen haben die Stellensuchenden, da die Schutzfaktoren noch intakt sind (Rhythmus, Netz, Qualifikation usw.). Die RAV bemühen sich, die Arbeitslosigkeit durch eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung zu bekämpfen, indem sie dem Grundsatz einer Kostenminderung für die Versicherung folgen. Indessen häufen sich die Situ-ationen, in denen sich diese Strategie als unzureichend erweist, so dass sich die Reihe der Langzeitarbeitslo-sen verlängert.

Das Ziel dieser Empfehlung besteht in einem effizienteren Zeitmanagement und einer Beschleunigung des Interventionsablaufs für Risikosituationen. Diese Empfehlung konzentriert sich demzufolge auf die Präventi-on der Langzeitarbeitslosigkeit, mit den folgenden Hauptansatzpunkten:

V.1.2.1 Systematische Erfassung von Risikosituationen, sobald sie in das kantonale Dispositiv gelangen

Bevor die Personen das Stadium der Langzeitarbeitslosigkeit erreichen bzw. aus den Leistungen nach AVIG ausgesteuert werden, empfiehlt es sich, die Interventionen in Risikosituationen so bald wie möglich anzupas-sen, um deren Verschlechterung zu vermeiden. Die Erfassung dieser Situationen ab dem Zeitpunkt ihres Eintritts in das Dispositiv ist die unverzichtbare Voraussetzung einer wirksamen Prävention. Für diese Erfas-sung lässt die Analyse der Interventionsachsen verschiedene Mittel Revue passieren.

In der Regel gelangen die Personen über die Arbeitslosenversicherung in das kantonale Dispositiv. Es muss also im Arbeitsablauf der RAV ein Frühwarnsystem für Arbeitslosigkeitsfälle, die fortzudauern drohen, ein-gebaut werden. Für eine Triagierung der Risikosituationen besteht die empfohlene Lösung in einem **Profi-ling** (s. Einzelheiten S. 148). Diese Voraussagetechnik zielt darauf ab, die Entfernung der Arbeitslosen vom Arbeitsmarkt zu beurteilen und sie in verschiedene Risikogruppen einzuteilen. Dank dieser Einteilung in

Kategorien können Situationen erfasst werden, die eine intensive Hilfe erfordern, und dementsprechende Interventionen organisiert werden. Das Profiling erreicht sein Ziel nur dann, wenn es möglichst früh beim Eintritt in das Dispositiv erfolgt. Es muss so rasch wie möglich, spätestens aber vor dem Ende der ersten sechs Arbeitslosigkeitsmonate stattfinden.

Diese Technik wurde mit Erfolg in anderen Ländern umgesetzt. Sie wird namentlich von der OECD empfohlen und wurde vor einigen Jahren von der SECO getestet, die feststellte, dass die Implementierung eine heikle Angelegenheit ist (s. Einzelheiten S. 147). Denn das Profiling wird von den RAV-Personalberatenden zuweilen als eine Form der Konkurrenz betrachtet. Effektiv ist es aber nur ein Hilfsinstrument für die Entscheidung und kann die Erfahrung dieser Fachpersonen nicht ersetzen. Es hat die Funktion eines Alarmsignals. Seine Implementierung muss also in enger Zusammenarbeit mit den RAV-Personalberatenden erfolgen. Angesichts der gemachten Erfahrungen dürfte es von Seiten der SECO wohl keinen Widerstand geben.

Abgesehen von den Vorteilen, die es in der schnelleren Bearbeitung von Risikosituationen verschafft, kann das Profiling sich auch als Mittel für die Auswahl der Massnahmen erweisen. Die Informationen über das Profil können eine Orientierungshilfe in der Wahl der Massnahmen sein. Schliesslich macht die systematische Verwendung des Profilings dieses schrittweise zu einem Instrument für die Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Instanzen. Sie trägt bei zur Herausbildung einer gemeinsamen Sprache, die die Entwicklung von Strategien der koordinierten Intervention erleichtert. In diesem Sinne stimmt das Profiling völlig mit der vorgeschlagenen Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Akteuren des kantonalen Dispositivs überein.

Diese Empfehlung bedingt Arbeiten, die der Entwicklung von Profilinginstrumenten und ihrer Implementierung in die Abläufe gelten. Die Kosten der Instrumente müssen evaluiert werden und können je nach dem Grad ihrer Ausgefeiltheit variieren. Die organisatorischen Anpassungen und die Implementierung selbst können vom Personal durchgeführt werden, das in den Dispositiven tätig ist. Somit verursacht diese Empfehlung keine Mehrkosten.

V.1.2.2 Aufnahme der Zusammenarbeit ab Identifizierung der Risikosituationen

Wenn Risikosituationen erkannt werden, muss die Zusammenarbeit innert bestmöglicher Frist einsetzen. Das Zusammenwirken der Kompetenzen und aktiven Massnahmen sowie die Koordination der Interventionen sind das einzige Mittel, die sequenzielle und zeitraubende Behandlung von Risikosituationen zu vermeiden.

Die Funktionsweisen der Organismen gegenüber den schwierigsten Situationen drohen die Betreuung der jeweiligen Problemfälle zu verzögern. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Personen inzwischen an ihre Situation gewöhnen und zu verschiedenen Lösungen greifen, die sich mitunter nachteilig auf ihren Zustand auswirken können. Es empfiehlt sich deshalb die rasche Einleitung der Interventionen, und diese lässt sich durch die folgenden Mittel leicht bewerkstelligen:

- > Eine systematische Verwendung der im IVG vorgesehenen **Früherkennungsinstrumente**. In Fällen, die ein Gesundheitsproblem beinhalten, können die Organismen des Arbeitslosigkeitsbereichs und die Sozialhilfe auf die Präventionsressourcen der IV zurückgreifen. Die derzeitigen Früherkennungsstatistiken verweisen auf eine schwache Nutzung dieser Mittel insbesondere durch die RAV. Die RAV-Personalberatenden sowie die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sind natürlich nicht für medizinische Diagnosestellungen qualifiziert. Die mit der fünften IV-Revision beschlossenen Orientierungen verlangen ihnen auch nicht ab, dass sie diese Rolle erfüllen, und es müssen Erläuterungen sowie klare An-

weisungen in Erinnerung gerufen werden, um die nötigen Präventivaktionen in Situationen, wo Langzeitarbeitslosigkeit droht, einleiten zu können.

- > Eine systematische Mobilisierung der Partner über die **Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)**. Die Erfahrung mit den IIZ-Instrumenten wie CaseNet hat die Potenziale der interinstitutionellen Zusammenarbeit gezeigt und auch, dass diese Mobilisierung leicht in Gang gebracht werden kann. Die IIZ ermöglicht ein optimales Zeitmanagement in Risikosituationen, indem sie auf dem Weg des **Assessment** direkt ein gemeinsames Verständnis der Situationen erzeugt. Sodann können dank ihr die **Interventionsstrategien** leicht festgelegt und Vollzugsmodalitäten vereinbart werden. Vor allem aber fördert die IIZ eine **geeignete Abwicklung der Interventionsschritte**. Die Analyse der Interventionsachsen gibt die Studienergebnisse wieder, wonach die Dauer der Arbeitslosigkeit mit der Schnelligkeit und Synchronisierung der Interventionen korreliert (s. Einzelheiten S.150). Und schliesslich kann die IIZ einen ebenfalls in der nachfolgenden Analyse beschriebenen «Zwangseffekt» zeitigen, in dem Sinne, als sie die Anpassungsbemühungen der Personen kanalisiert und verhütet, dass sie Wegen folgen, auf denen sich ihre Situation verschlechtern kann.

Für eine vermehrte Schnelligkeit der Interventionen wurde in einigen Deutschschweizer Kantonen, namentlich Basel und Solothurn, die Einführung einer einheitlichen Anlaufstelle beschlossen. Diese noch radikalere Lösung hat den Vorzug, die Situationen bei ihrem Eintritt ins Dispositiv zu triagieren. Sie wird in diesen Kantonen seit mehreren Jahren mit Erfolg angewandt. Die Implementierung einer solchen Lösung hängt aber auch vom spezifischen Kontext ab. Die Auswertung dieser Lösung stellt einen weiteren Schritt in der Behandlung und Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit dar und erfordert für die Durchführung des Mandats eine behördliche Bestätigung. Aus diesem Grund wird in Form einer Empfehlung vorgeschlagen, eine **Studie über die Potenziale und die Machbarkeit einer einheitlichen Anlaufstelle für die sozioprofessionelle Eingliederung** im Kanton Freiburg durchzuführen.

Diese Empfehlung erfordert lediglich Arbeiten, die der Information und der Verteilung von Anweisungen mit allfälligen Anpassungen der Pflichtenhefte gelten. Sie verursacht keine Mehrkosten. Nur die erwähnte Machbarkeitsstudie würde einen Kostenvoranschlag erfordern. Eine solche Studie müsste vor allem eine Kosten-Nutzen-Beurteilung beinhalten.

V.1.2.3 Ausweitung der Funktionen der Zusammenarbeit zwischen RSD und RAV, um ein rascheres präventives Handeln zu ermöglichen

Eine koordinierte kantonale Strategie aufgrund einer Klärung der Verantwortlichkeiten eröffnet neue Möglichkeiten des Austauschs zwischen RSD und RAV zugunsten einer Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit. Diese Strategie geht mit der Notwendigkeit einher, **die Kompetenzen zu vereinen, die nötig sind**, um in Risikosituationen ab Beginn der Arbeitslosigkeit **rasch zu handeln**.

RAV und RSD haben bisher die Erfahrung gemacht, dass ihre Zusammenarbeit auf unsicheren Beinen steht. Die Begleitung der Arbeitsuchenden durch die RSD entspricht nicht unbedingt den Erwartungen der RAV, und umgekehrt ist die Intervention der RAV in den Augen der RSD eher zufallsabhängig. Die Analyse hat verschiedene strukturelle Faktoren aufgezeigt, die diese Situation erklären. Die IIZ war bisher noch nicht in der Lage, die Zusammenarbeit zuverlässig werden zu lassen.

Eine klare Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen RAV und RSD verschafft beiden Seiten neue Ressourcen und motiviert sie zu neuen Formen des Austauschs. Die RSD können die RAV in Arbeitslosigkeits-situationen, die besondere soziale Probleme beinhalten, einschlägig beraten. Umgekehrt werden die RSD verfügbarer, indem sie berufliche Eingliederungsprojekte den RAV oder der besonderen Einrichtung nach Art. 86 BAMG überlassen. Diese neuen Ressourcen ermöglichen es, die Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit zu entwickeln. RAV und RSD können ihre Bemühungen ganz zu Beginn der Arbeitslosigkeitsverläufe koppeln, um Risikosituationen zu begegnen.

Diese Verteilung führt zu einer Komplementarität, bewirkt aber auch eine wechselseitige Abhängigkeit. Der Austausch muss stabilisiert werden, indem man die Verknüpfung zwischen RAV und RSD optimal regelt. Die Regelung muss vor allem die folgenden Punkte berücksichtigen:

- > **Die präventive Intervention der RSD** nach Artikel 4 Abs. 2 SHG kann in Fällen erfolgen, wo keine materiellen Hilfeleistungen nach SHG bezogen werden.
- > Die **Zielfälle** entsprechen dem Ziel Prävention einer Langzeitarbeitslosigkeit.
- > Die **Abläufe der Zusammenarbeit** ermöglichen es jedem Organismus, die Intervention der anderen zu antizipieren, und verstärken die Zuverlässigkeit des Austauschs.
- > **Der Informationsaustausch** richtet sich nach dem Bedarf der Organismen und wird systematisiert, gegebenenfalls mit einer Festlegung der Bedingungen für den Zugriff auf das Informationssystem PLASTA.
- > Die **Verknüpfung mit der besonderen Einrichtung nach Art. 86 BAMG und der IIZ**, insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der IV-Stelle bzw. weiteren zweckdienlichen Organismen, wird genau identifiziert und durch bestimmte Abläufe geregelt.

Die formale Grundlage für diese Regelung könnte sich auf Art. 33 Abs. 1 BAMG stützen, der eben der Koordination zwischen RAV und RSD gilt und die Einführung einer Vereinbarung vorsieht.

Diese Empfehlung erfordert Arbeiten, die der Neudefinition der Abläufe und der breiten Erläuterung zwecks Konsolidierung der gemeinsamen, von allen auf Kantons- und Gemeindeebene involvierten Akteuren übernommenen kantonalen Strategie gelten. Diese Arbeiten können vom Personal übernommen werden, das in den Dispositiven tätig ist. Somit verursacht diese Empfehlung keine Mehrkosten.

V.1.3 Systematisieren

Ziel: Verdeutlichung einer einheitlichen Vorgehensweise für alle involvierten Instanzen, so dass jeder Akteur seinen Beitrag in der Umsetzung einer koordinierten kantonalen Strategie situieren und denjenigen der anderen Akteure antizipieren kann.

Mit der Entwicklung der IIZ entsteht schrittweise eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen im Arbeitslosigkeitsbereich, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe. Vereinbarungen, Ausbildungen und Informationsaustauschsysteme tragen dazu bei, dass sich Gewohnheiten der Zusammenarbeit herausbilden. Solche Gewohnheiten sind aber keineswegs systematisch und zuverlässig; jeder Organismus bzw. jede Fachperson handelt nach seinem bzw. ihrem eigenen Bezugssystem. Derzeit besteht keinerlei Garantie für die Bildung und Umsetzung einer koordinierten Strategie, die es vermag, Arbeitslosigkeitsverläufe Einhalt zu gebieten. Zum anderen erfordern auch eine Anpassung des kantonalen Dispositivs aufgrund einer Klärung der Verantwortlichkeiten und eine Neuverteilung der Kompetenzen die Vereinbarung der Interventionsmodalitäten.

Das Ziel dieser Empfehlung besteht darin, eine gemeinsame kantonale Strategie der sozioprofessionellen Eingliederung zu konsolidieren. Hierfür werden fünf Massnahmen vorgeschlagen.

V.1.3.1 Verknüpfung der drei im Kanton geltenden Systeme für die Koordination der sozioprofessionellen Eingliederung

Das Ziel der sozioprofessionellen Eingliederung wird gleichzeitig durch die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ), das Dispositiv der Hilfe an Jugendliche mit Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung und die neue besondere Einrichtung nach Art. 86 BAMG verfolgt. Zwischen diesen Dispositiven sind Überlappungen möglich, und ihre Verknüpfung versteht sich nicht von selbst. Es ist unumgänglich, ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten zu bestimmen und für die Fachpersonen die Abläufe der Zusammenarbeit an den Schnittstellen zu definieren.

Es bestehen keine Redundanzen zwischen den drei Dispositiven, die konzipiert worden sind, um ein breites Spektrum von Situationen abzudecken. Das Dispositiv der Hilfe an Jugendliche mit Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung befasst sich mit den Übergängen 1 und 2, d.h. ab Ende der obligatorischen Schulzeit bis hin zur erstmaligen Stellensuche. Die IIZ übernimmt danach alle Situationen bis zum Ende des Erwerbslebens, ausser für Ausgesteuerte oder Personen ohne Leistungsanspruch nach AVIG, die von der besonderen Einrichtung nach Art. 86 BAMG betreut werden. **Infolge der Einführung der besonderen Einrichtung sollte diese Abfolge aber durch die verantwortlichen IIZ-Instanzen bestätigt und sie müsste verdeutlicht werden, damit die Fachpersonen richtig über die Rolle jedes Dispositivs orientiert sind. Im Übrigen müssen an der Schnittstelle zwischen den Dispositiven die Interventionsabläufe im Fall von Überschneidungen geregelt werden.**

Derzeit bestehen drei Entitäten für die Steuerung dieser Dispositive. Neben der operationellen Festlegung ihrer Verknüpfung (Schnittstellen und Definition der Verantwortlichkeiten) könnten auf Ebene der Führung der drei Dispositive mehrere transversale Fragen diskutiert werden: Finanzierung, Kommunikation, Probleme und Instrumente der Zusammenarbeit, Monitoring. Dieser Austausch soll gewährleisten, dass keine Schwachstelle bleibt, aufgrund der sich Fälle zu einer Langzeitarbeitslosigkeit entwickeln könnten. **Zu prüfen ist die Option der längerfristigen Zusammenführung dieser drei Entitäten in Form einer einzigen ständigen kantonalen Kommission**, die für die Kohärenz des ganzen kantonalen Dispositivs sorgen oder zumindest zu einem regelmässigen Gesprächsaustausch zusammentreten sollte, um diese Kohärenz zu überprüfen.

Diese Empfehlung bedingt Arbeiten, die der Klärung und Festlegung der Verantwortlichkeiten (vor allem an den Schnittstellen) sowie den potenziellen Synergien gelten, verursacht aber keine Mehrkosten.

V.1.3.2 Regelung der Interventions- und Zusammenarbeitsabläufe, um das koordinierte Vorgehen zu gewährleisten

Der Erfolg einer kantonalen Strategie für die Prävention und die Lösung der Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit hängt auch von der Konvergenz und Homogenität der fachlichen Interventionen ab. Nur wenn alle nach der gleichen Partitur spielen, kann eine harmonische Musik entstehen.

Heute wird die Strategie der möglichst raschen beruflichen Eingliederung in den meisten Arbeitslosigkeitsfällen konsequent und mit Erfolg angewandt. Nun geht es darum, mit einer geeigneten Systematik mit ebensolcher Konsequenz auf die schwierigsten Situationen zu reagieren. Hierfür sind die folgenden Voraussetzungen nötig:

- > Die Interventionsabläufe regeln, damit die Fachpersonen klar über die **Behandlungsmodalitäten und das Vorgehen in schwierigen Fällen** instruiert sind;
- > Die Abläufe der Zusammenarbeit an den **Schnittstellen der Dispositive** regeln, um die Aufgaben und Befugnisse einer und eines Jeden zu bestimmen und die Synchronisation der Aktionen zu gewährleisten;
- > Diese **Abläufe** den Diensten **verbindlich vorschreiben** und für ihre Einhaltung sorgen. Die Kohärenz der Interventionen bis hin zur koordinierten Festlegung der Anwendung von Sanktionen ist ein anerkanntes Mittel für die Verstärkung der Beschäftigungsanreize.
- > Die Abläufe **evaluieren** und gegebenenfalls verbessern.

Diese systematische Arbeit darf nicht mit einem mechanischen Management der Situationen verwechselt werden. Es ist nicht jedes Mal nötig, die Art und Weise, in der die Ressourcen für bestmögliche Resultate mobilisiert werden, neu zu erfinden. Wirksamer ist die Abfassung und regelmässige Überprüfung von Protokollen. Hingegen ist für die Beurteilung der Fälle und die Einleitung von Veränderungen nach wie vor ein spezifisches Wissen erforderlich. Die Systematik verstärkt die Zuverlässigkeit der Interventionen, was in einem Dispositiv, das auf der Komplementarität der Kompetenzen basiert, besonders nötig ist. Auch die Gleichbehandlung wird auf diese Weise besser gewährleistet. Unter diesen Voraussetzungen darf die Anwendung der Abläufe aber nicht fakultativ sein.

Diese Abläufe verändern die Praxis der Fachpersonen, erleichtern sie aber auch. Sie müssen ihnen als zweckmässig und anwendbar einleuchten, vor allem in Bezug auf ihre Arbeitsbelastung. Eine gute Implementierung dieser Abläufe setzt den Einbezug der Fachpersonen in ihre Ausarbeitung voraus.

Diese Empfehlung erfordert Arbeiten, die der Neudefinition der Abläufe und der breiten Erläuterung gelten, um die gemeinsame kantonale Strategie zu festigen. Sie verursacht aber keine Mehrkosten.

V.1.3.3 Aufstellung eines allgemeinen Massnahmenkatalogs

Eine auf eine Verteilung der Verantwortlichkeiten gestützte koordinierte kantonale Strategie erfordert einen **allgemeinen Katalog der im Kanton verfügbaren Massnahmen für die Unterstützung der sozioprofessionellen Eingliederung**. Nach dem neuen Paradigma erfolgt die Wahl der Massnahmen nach dem Bedarf der begünstigten Personen und nicht nach den Verfügbarkeiten der Organisation, von der sie vorübergehend abhängig sind. Die Verknüpfung der Kompetenzen setzt voraus, dass für die Mobilisierung der geeigneten Massnahmen sämtliche im kantonalen Dispositiv verfügbaren Massnahmen bekannt sind. Zu diesem Zweck ist es angebracht, einen strukturierten Katalog aufzustellen, der die Massnahmen detailliert und systematisch

und unter genauer Angabe ihres Nutzens und ihrer Ziele auflistet. Die Massnahmen sind Gegenstand einer Koordination und können von allen Partnern in Anspruch genommen werden, ohne dass die Entscheidungskompetenzen und Zuteilungsabläufe in Frage gestellt würden.

Derzeit gibt es keine Gesamtübersicht über die verschiedenen im Kanton verfügbaren Massnahmen der beruflichen Eingliederung. Zwischen IV-Stelle, den im Arbeitslosenbereich tätigen Diensten, den Sozialdiensten – die in die sozioprofessionelle Eingliederung Jugendlicher mit Schwierigkeiten involvierten Organismen nicht zu vergessen – bestehen Dutzende von Aktivitäten im Sinne von Eingliederungsmassnahmen und eine grosse Zahl von Organisationen, die diese Massnahmen erteilen. Die mangelnde Transparenz in diesem Sektor kann sowohl zu Doppelspurigkeiten als auch zu Lücken führen, sie ist wirtschaftlich unrationell, kompliziert die Aufgabe der Fachpersonen des Dispositivs und stellt die Wirksamkeit der Massnahmen in Frage. Die IIZ hat reichlich Erfahrung mit den Schwierigkeiten, die durch diese Massnahmenfülle entstehen, und hat die Aufstellung eines kantonalen Inventars der beruflichen Eingliederungsmassnahmen schon in ihren Terminkalender eingetragen. Damit dieses Projekt aber zustande kommt, muss ein klarer Wille in diesem Sinne kundgetan werden.

Diese Situation ist das logische Ergebnis der Entwicklung unseres kantonalen Dispositivs, wie sie weiter oben beschrieben wurde. Sie verweist darauf, dass in der Organisation der Aktivierungslösungen eine neue Schwelle überschritten werden muss. Die Aufstellung eines Massnahmenverzeichnisses beschränkt sich aber nicht auf ein einfaches Inventar. Bei dieser Operation geht es um heikle Punkte. Auf finanzieller Ebene zunächst hängen die Eingliederungsmassnahmen von verschiedenen gesetzlichen und administrativen Rahmen ab. Auf institutioneller Ebene sodann hängen sie von verschiedenen Behörden ab, und die Entscheidungskompetenzen wie übrigens auch die Finanzierungen verteilen sich auf verschiedene kantonale, kommunale oder eidgenössische Stufen. Schliesslich sind die Eingliederungsmassnahmen auch einer Art Markt vergleichbar, auf dem sich eine gewisse Konkurrenz zwischen den Organisationen zeigt, vor allem, wenn die Zahl der Massnahmen beschränkt ist.

Ein koordinierter Katalog ist auch für die Unternehmen von Vorteil. Diese werden immer wieder von zahlreichen Ansprechpartnern aus verschiedenen Systemen angegangen, damit sie Massnahmen, z.B. Praktika, organisieren. Die Koordination eines allgemeinen Katalogs mit einer Art einheitlicher Anlaufstelle für die Akquisition, Beantragung und Begleitung der Massnahmen würde die Mitwirkung der Unternehmen an den aktiven Massnahmen vermutlich noch attraktiver machen.

Diese Empfehlung erfordert Arbeiten der Klassifizierung, Klärung, Koordination und der Information, verursacht aber keine Mehrkosten, abgesehen vom Projekt einer einheitlichen Anlaufstelle für die Unternehmen, für dessen Umsetzung ein spezifischer Kostenvoranschlag erstellt werden müsste.

V.1.3.4 Regelung der finanziellen Übernahme der beruflichen Eingliederungsmassnahmen und Öffnung eines kantonalen Eingliederungsfonds

Die Mobilisierung zweckmässiger Massnahmen fällt nicht zwingend mit dem Status der begünstigten Personen zusammen. Das Massnahmenspektrum der Organisation, von der die Leistungsempfängerinnen und -empfänger abhängen, enthält nicht unbedingt die geeigneten Massnahmen. Die Aufstellung eines allgemeinen Katalogs erleichtert die Suche nach den passenden Lösungen. Gleichzeitig müssen aber auch **die Modalitäten der Finanzierung dieser Massnahmen geregelt werden**. Grundsätzlich könnten die Dispositive vereinbaren, dass sie die Massnahmen übernehmen, für die sie in Verbindung mit den Personen, die in den Genuss ihrer jeweiligen Leistungen kommen, verantwortlich sind. Diese Lösung entspricht dem Status quo und erfordert keine Vereinbarung für die Regelung der Umsetzung.

Es kommt aber vor, dass Personen formell keinen Zugang zu etwelchen Massnahmen haben, von welchem Dispositiv auch sie betreut werden. Solche Fälle sind vermutlich eher selten, sind aber nie erfasst worden, weil keine Lösung für sie besteht. Sie tauchen insbesondere bei der Aufstellung von Interventionsplänen im IIZ-Verlauf auf, wenn die Fachpersonen feststellen, dass keine zweckmässige Massnahme zugänglich ist, weil die betreffende Person nicht vom entsprechenden Dispositiv begleitet wird. Dank der **Öffnung eines kantonalen Eingliederungsfonds** für solche Fälle könnten die geeigneten Massnahmen mobilisiert werden. Dieser Fonds würde sich mit Sicherheit präventiv auswirken. Die Praxis zeigt oft, dass erst die Verschlechterung der Situationen und die Intervention neuer Dispositive wie etwa der Sozialhilfe den Zugriff auf die erwünschten Massnahmen erlauben.

Diese Empfehlung erfordert noch eine vertiefte Evaluation, um den Rahmen der Umsetzung und die finanziellen Aspekte dieses Projekts zu bestimmen. Diese Evaluation müsste auch die Erfahrungen berücksichtigen, die in anderen Kantonen mit ähnlichen Projekten gemacht worden sind.

V.1.3.5 Zielgerichtete Verwendung der Massnahmen

Die Aktivierungsmassnahmen erfüllen verschiedene Rollen, und sie alle verfolgen spezifische Ziele. Um alle Vorteile aus ihnen zu ziehen, kann ihre Verwendung systematisiert und auf bestimmte Zwecke ausgerichtet werden. Die Kenntnis der Langzeitarbeitslosigkeitsverläufe ermöglicht in der Tat eine gezielte Auswahl der Massnahmen sozioprofessioneller Eingliederung und eine Bestimmung der Situationen, in denen sie angezeigt sind.

Die Steuerung und Koordination der Interventionsmittel hängt davon ab, wie gut sich die Fachpersonen in den Aktivierungsmassnahmen auskennen. Flückiger und Bonoli haben in ihrer Auswertung schon darauf hingewiesen, dass es von Interesse wäre, Lösungen wie den Massnahmenkatalog zu erarbeiten, um diese Kenntnis zu verstärken. Aber die Sequenzierung der Interventionen und die Arbeitsbelastung der Fachpersonen stellen sich einer vertieften Kenntnis der Aktivierungsmassnahmen entgegen. Die Praxis zeigt, dass der Kreis der regelmässig verwendeten Massnahmen letztlich beschränkt ist – als ob man eine grosse Vielfalt von Übeln mit demselben Heilmittel behandeln würde.

Die Zielausrichtung oder das *Targeting* als eine der weiter unten vorgestellten Lösungen ist ein gutes **Entscheidungshilfe-Instrument für die Fachpersonen bei der Identifizierung der passenden Massnahmen in einer bestimmten Situation** (s. Einzelheiten S. 148). Sie ermöglicht es, für eine spezifische Person die potenziellen Ergebnisse ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt je nach den verwendeten Massnahmen vorherzusehen. Nach dieser Methode wird empfohlen, die Fachpersonen mit Instrumenten zu versehen, mit deren Hilfe sie entsprechend den Merkmalen der einzelnen Fälle die geeignete Massnahme ermitteln können.

Das gleiche Instrument kann auch bei der Zusammensetzung des geeigneten Massnahmenpakets helfen, das zum Ziel der beruflichen Eingliederung führt. Es handelt sich um eine Hilfe bei der Aufstellung der Strategie, die in den Arbeitslosigkeitsfällen ihren individuellen Merkmalen entsprechend angewandt wird. Die Qualität des empfohlenen Massnahmenpakets ist ein Faktor für den Erfolg des beruflichen Eingliederungsprojekts.

Obwohl diese Annahmen mit Statistikelementen untermauert werden können, bleibt zu sagen, dass dieses Instrument die Intuition und Erfahrung der Fachleute im Wiedereingliederungsbereich keineswegs ersetzen kann, sondern eine Unterstützung für sie bedeutet. Die Implementierung solcher Mittel muss also in enger Zusammenarbeit mit diesen Fachpersonen erfolgen, um eine angemessene Einbindung dieser Entscheidungshilfe in die Praxis sicherzustellen.

Die logische Folge einer systematischen Anwendung der Massnahmen durch dieses Mittel, das zudem mit der Aufstellung eines allgemeinen Massnahmenkatalogs verbunden ist, ist die vermehrte Festlegung der Pflichtenhefte für die Massnahmen bei den Anbieterinnen und Anbietern. Denn für eine gezieltere und systematischere Anwendung der Massnahmen zählt, dass die Umsetzung gut strukturiert ist, so dass sich das erhoffte Ergebnis einstellt.

Profiling und Targeting tragen gemeinsam dazu bei, die Interventionen zu beschleunigen, zu kanalisieren und ihnen einen zwingenden Charakter zu verleihen in dem Sinne, als sie die Verläufe markieren oder kanalisieren, um sie in der Folge besser modifizieren zu können. Nicht nur die Art der Massnahmen ist ausschlaggebend, sondern auch ihre Ausgestaltung. Massnahmen ohne präzise Zielausrichtung anzuwenden, nur um eine Person zu beschäftigen, ist eine Vergeudung von Mitteln.

Um anwendbar zu sein, erfordert diese Empfehlung noch eine vertiefte Evaluation der geeigneten Lösungen für die Zielausrichtung und der Erarbeitung eines geeigneten Instruments. Die Kosten eines solchen Instruments müssten veranschlagt werden, und seine Umsetzung müsste Gegenstand einer sorgfältigen Implementierung sein.

V.1.4 Messen

Ziel: Sicherstellung eines ständigen Monitorings der Langzeitarbeitslosigkeit, um die Entwicklung des Problems zu überprüfen, und Kontrolle der Effizienz des Dispositivs.

Die Einsetzung nachhaltiger Lösungen für die Behebung und die Prävention eines permanenten Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt besteht in der Schaffung von Bordinstrumenten, mit denen jederzeit überprüft werden kann, wie es um das Problem steht und wie effizient das Dispositiv ist. Diese Instrumente sind entscheidend, um das Funktionieren des Dispositivs kontrollieren und es im Rahmen der Möglichkeiten, die der Arbeitsmarkt für die Stellensuchenden bietet, verbessern zu können. Mit Hilfe eines Monitorings kann man sich der erfolgten Bemühungen vergewissern und gleichzeitig die Potenziale des Arbeitsmarktes im Auge behalten. Mit anderen Worten, das Monitoring überprüft dreierlei Dinge: die Entwicklung des Problems Langzeitarbeitslosigkeit, die Leistungsstärke des Dispositivs und die Potenziale des Arbeitsmarktes.

V.1.4.1 Laufende Verfolgung der Arbeitslosigkeitsverläufe und Überprüfung der aktuellen Situation der Stellensuchenden ab ihrem Eintritt ins Dispositiv bis zu ihrem Austritt

Eine genaue Beurteilung und Antizipation des Langzeitarbeitslosigkeitsproblems besteht in einem Monitoring aller Arbeitslosigkeitsfälle. Mit Hilfe dieses Instruments können **sämtliche Bewegungen vom Eintritt bis zum Austritt über die verschiedenen Etappen hinweg nachverfolgt und dokumentiert werden**, auch im kantonalen Dispositiv nach der Aussteuerung aus den Leistungen nach AVIG. Die systematische Beobachtung richtet sich auf die Zirkulationsgeschwindigkeit der Einzelpersonen und zielt darauf ab, die Fälle zu erfassen, deren Verlauf sich in die Länge zieht. Mit Alarmfunktionen ermöglicht es das Monitoring, die Risiken zu erfassen und Massnahmen zu ergreifen.

Heute haben wir nur punktuelle und sequenzielle Statistiken, die unkoordiniert von den verschiedenen Dispositiven aufgestellt werden. Wir verfügen daher über keine Teildaten für die Steuerung des Dispositivs. Die Erfahrung im Rahmen der Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten der sozioprofessionellen Eingliederung (CJD) hat die Bedeutung solcher Steuerungsinstrumente aufgezeigt. Der von der CJD vorgenommene Vergleich der Daten aller Organisationen, die in die Begleitung Jugendlicher zwischen 15 und 25

Jahren involviert sind, ermöglicht eine genaue Bestandesaufnahme bezüglich der Situation aller Jugendlichen und die Durchführung gezielter Aktionen.

Das Monitoring muss alle Daten über die Zugänge zu und die Abgänge aus den verschiedenen Dispositiven des kantonalen Systems sowie die Angaben über die Flüsse integrieren. Unter den Zugängen muss es ausser jenen im Arbeitslosigkeits- und im Sozialhilfereich alle IV-Anträge einschliessen, darunter jene, auf die nicht eingetreten wird und die nicht in der IV-Statistik erscheinen. Diese im Tätigkeitsbericht der KSVA nicht aufgeführten Anträge, deren Umfang schwer zu veranschlagen ist, können sich aber auf die übrigen Dispositive des kantonalen Systems auswirken.

Nur mit einem solchen Instrument lässt sich die Effizienz unseres Dispositivs systematisch überprüfen und sicherstellen, dass kein Fall durch die Maschen des Netzes rutscht. Seine Einsetzung erfordert technische Vorkehrungen, deren Kosten ermittelt werden müssen. Auch müssen die Vorsichtsmassnahmen bezüglich Datenschutz überprüft werden.

Diese Empfehlung erfordert, dass für eine bestimmte Dauer eine Ressource für die Einführung des Nachverfolgungssystems zur Verfügung steht, sodann die Zuteilung einer begrenzten Dotation an die Dienststelle, die für das Monitoring verantwortlich zeichnet und regelmässig Stichproben für sämtliche betroffenen Dienste durchführt. Die Evaluation einer Informatiklösung, die diese Operationen vereinfacht und automatisiert, könnte anfänglich Mehrkosten verursachen, in der Folge aber Dotationseinsparungen ermöglichen.

V.1.4.2 Überprüfung des Funktionierens des Dispositivs, Kontrolle seiner Leistungsstärke und Einführung einer Überwachung der nötigen Anpassungen an die Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit

Das obgenannte Monitoring kann so vervollständigt werden, dass mit ihm **die Leistungsstärke der eingesetzten Strategie und der aufgewendeten Mittel überprüft werden kann**. Die Schnelligkeit der Intervention, die Verwirklichung der Zusammenarbeit und deren Reichweite oder die Auswirkung der aktiven Massnahmen je nach den verfolgten Zielen zählen zu den Kennzahlen, die sinnvollerweise in der Umsetzung des Dispositivs beobachtet werden. Parallel dazu liefert die Analyse dieser Daten Auskünfte, aufgrund derer das Dispositiv angepasst werden kann.

Die Überprüfungen und gegebenenfalls die Änderungen der Dispositive primär auf dem Gesetzgebungsweg, wie etwa im Sozialhilfegesetz vorgesehen, sind gute Anstösse, deren Umsetzung aber noch zu schwerfällig ist. Eine Evaluation vereinbaren, sie in Auftrag geben, die Ergebnisse abwarten, Schlüsse daraus ziehen, Anpassungen vornehmen, diese den betroffenen Akteuren erläutern und umsetzen sind klassische aufeinander folgende Operationen in diesem Zusammenhang und machen das Prozedere schwerfällig, verglichen mit dem Tempo, in dem sich die Probleme weiter entwickeln. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, eine Überwachung des Dispositivs so zu instrumentieren, dass eine fortlaufende und systematische Evaluation möglich ist.

Die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen dieser Empfehlung findet sich schon unter dem vorigen Punkt.

V.1.4.3 Systematische Beobachtung der Potenziale und Grenzen des Arbeitsmarkts im Verhältnis zu den strukturellen Merkmalen der Langzeitarbeitslosigkeit

Das Monitoring des Dispositivs überprüft nebeneinander die Situation auf dem Stellenmarkt und dessen Potenziale unter dem Aspekt der beruflichen Eingliederung. Es verwendet die verfügbaren Basisdaten, um die Entsprechung zwischen der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit und den Stellenprofilen auf dem Arbeitsmarkt zu ermitteln. Es überprüft auch so weit wie möglich die Verfügbarkeiten.

Um die Wirksamkeit und Effizienz des Systems richtig beurteilen zu können, ist auch dem Kontext, insbesondere der Situation auf dem Stellenmarkt Rechnung zu tragen. Die Eingliederungsbemühungen mögen noch so gut sein, aber die geringen Potenziale des Beschäftigungsmarkts können ihre Wirksamkeit zum Beispiel aus konjunkturellen Gründen beeinträchtigen.

Aus diesem Grund wird empfohlen, in Verbindung mit der Einführung eines Monitorings des Systems die **Überwachungslösungen zu prüfen, die es ermöglichen, die Entwicklung der Potenziale des Beschäftigungsmarktes nachzuverfolgen** (Verdichtung der Beschäftigungsstatistik, STATEM, für den Kanton Freiburg?).

Die Evaluation der finanziellen Auswirkungen dieser Empfehlung findet sich schon unter dem vorigen Punkt.

V.1.5 Dynamik verleihen

Ziel: Anpassung und Ergänzung der kantonalen Aktivierungsmassnahmen nach SHG und BAMG zugunsten innovativer und diversifizierter Lösungen, die eine dauerhafte Wiederbeschäftigung von Langzeitarbeitslosen oder Personen ohne Anspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung Vorschub leisten.

Diese Empfehlung zählt zu den wichtigsten dieses Berichts. Die Unterstützung der Ausgesteuerten oder Personen ohne Anspruch auf Leistungen nach AVIG benötigt einen neuen Schub, sollen die Aussichten dieser Personen auf sozioprofessionelle Wiedereingliederung verbessert werden. Parallel zu den organisatorischen Anpassungen unseres Dispositivs braucht es auch eine neue Dynamik in der Unterstützung auf individueller Ebene über aktive Massnahmen. Das Ziel dieser Empfehlung ist es, die heutigen Massnahmen des Katalogs wieder zu zentrieren und neue Massnahmen einzuführen, die entschieden auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Dieser Bericht enthält im folgenden Teil eine Bestandesaufnahme der heute verfügbaren kantonalen Massnahmen mit ihren Grenzen und Potenzialen, fasst die diesbezüglichen Evaluationen, die in der Schweiz und auf internationaler Ebene erfolgt sind, zusammen und argumentiert zugunsten neuer Massnahmen (s. S. 82 ff.). Im Ausgang dieser Analyse stützt sich diese Empfehlung insbesondere auf die folgenden Erwägungen:

- > Die Effizienz der heutigen Massnahmen ist ungenügend. Flückiger und Bonoli drücken es in ihrer Beurteilung so aus: « *Le fait de participer à des mesures cantonales de réinsertion professionnelle (PEQ) ou d'insertion sociale (MIS) n'améliore pas significativement le sort des individus d'un point de vue de leur retour en emploi. Au contraire, dans certains cas, elle diminue les probabilités de sortie du chômage et prolonge la durée passée au chômage* » (Die Teilnahme an kantonalen Massnahmen der beruflichen oder sozialen Eingliederung (QP resp. SEM) verbessert das Los der Einzelnen unter dem Aspekt ihrer Wiederbeschäftigung nicht signifikant. Im Gegenteil, in gewissen Fällen mindert sie sogar die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit und verlängert deren Dauer.) (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008, p. 56).

- > Unter dem Aspekt der für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit empfohlenen Instrumente, deren Vorzüge die Evaluationen aufgezeigt haben, ist unser kantonales Dispositiv unzureichend dotiert. Es bedarf weiterer Instrumente, die einer Wiederbeschäftigung förderlich sind.
- > Der neue, seit 1. April 2011 geltende Artikel 23 Abs. 3bis AVIG bestätigt die im Kanton beschlossene, die Beschäftigungsprogramme betreffende Ausrichtung, die den öffentlichen Finanzen zum Vorteil gereicht, welche bei einer Beibehaltung der Arbeitslosenbeiträge eine Erneuerung der Rahmenfrist und den Zugang zu erneuten Arbeitslosenentschädigungen nicht mehr erlauben. Diese neue Bestimmung erfordert eine rigorose Neudefinition aller auf Kantonsebene verwendeten aktiven Massnahmen. Sie ist eine Gelegenheit, die heutigen Massnahmen vermehrt auf den Arbeitsmarkt auszurichten und engere Beziehungen zu den Arbeitgebenden zu knüpfen.
- > Die Befragung der Wirtschaftskreise durch die Kommission hat ergeben, dass für die Förderung der Beschäftigung anhaltend vom Arbeitsmarkt entfernter Personen das Bedürfnis nach einer Unterstützung der Arbeitgebenden besteht. Die Zusammenarbeit mit den Unternehmen kann noch verstärkt werden.
- > Das Volumen niedrigqualifizierter Beschäftigungen im Kanton bleibt seit zehn Jahren stabil (s. S. 84). Die Analyse zeigt, dass sich die Beschäftigungsaussichten für Niedrigqualifizierte halten und nicht abnehmen dürften (s. S. 86), sofern eine Politik der beruflichen Wiedereingliederung eingesetzt wird, die sich stark am Beschäftigungsmarkt und so nah wie möglich am regulären Arbeitsmarkt orientiert (s. S. 87).

In Anbetracht dieser Erwägungen schlägt die Verbesserung der kantonalen Massnahmen zugunsten einer Behandlung der Langzeitarbeitslosigkeit die beiden folgenden Wege ein.

V.1.5.1 Neuzentrierung der kantonalen aktiven Massnahmen nach dem Sozialhilfegesetz (Massnahmen der sozialen Eingliederung – SEM SHG) und dem Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (kantonale Massnahmen der beruflichen Eingliederung – BEM BAMG)

Eine solche Neuzentrierung empfiehlt sich aus mehreren Gründen:

- > Die empfohlene neue Aufteilung der Verantwortlichkeiten im kantonalen Dispositiv impliziert eine Neuzentrierung der aktiven Massnahmen, mit der die RSD und die RAV in ihrem jeweiligen Auftrag unterstützt und gestärkt werden.
- > Die Auswertung von Flückiger und Bonoli besagt klar, dass die qualifizierenden Beschäftigungsprogramme bei Gemeinwesen oder nicht gewinnorientierten Institutionen nach dem alten BAHG neu ausgerichtet werden und weniger Bedeutung haben sollten. Diese Massnahmen sind wenig auf die berufliche Wiedereingliederung ausgerichtet und können sogar kontraproduktiv sein (s. dazu S. 90).
- > Der neue Artikel 23 Abs. 3bis AVIG bekräftigt die Vorrangigkeit der beruflichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt, indem er die Erneuerung der Rahmenfrist aufgrund von Massnahmen, in denen die entlohnte Beschäftigung subventioniert wird, ausschliesst. Nichtsdestotrotz bleiben diese Massnahmen zweckbestimmt aufgrund des Einkommens, das sie verschaffen, und sind übrigens nach wie vor der Beitragspflicht unterstellt. Sie können sich im Hinblick auf die Autonomie rechtfertigen, die sie der Sozialhilfe gegenüber ermöglichen, erscheinen aber unter dem Aspekt des Arbeitslosenschutzes wenig legitim, da sie keine Erneuerung der Rahmenfrist nach AVIG erlauben. Alle anderen aktiven Massnahmen, die keine Entlohnung beinhalten, bedürfen demzufolge einer genauen Rechtfertigung unter dem Aspekt der beruflichen Eingliederung.

Konkret empfehlen sich die folgenden Massnahmen:

- > **Einführung einer Evaluations-SEM**, die dazu bestimmt ist, die Beschäftigungsfähigkeit und die Situation der Personen im Hinblick auf eine berufliche Eingliederung zu überprüfen. Diese Eingliederungsmassnahme ist die logische Folge der Einführung der besonderen Einrichtung nach Art. 86 BAMG. Sie dient den RSD als Instrument für die Kontrolle der Voraussetzungen für den Zugang zu dieser Einrichtung und führt zu einer Bilanz, deren sich die RSD bedienen können, um ihre Strategie zusammen mit den betroffenen Personen zu organisieren. Sie kann sehr rasch mobilisiert werden, sobald sich eine ausgesteuerte oder von den Leistungen nach AVIG ausgeschlossene Person an die Sozialhilfe wendet. Sie könnte auch dazu beitragen, den Zugang zu den Sozialhilfeleistungen durch die Anwendung der Druckmassnahmen nach Art. 4a Abs. 2 SHG (Kürzung der materiellen Hilfe) zu kontrollieren (*gate-keeping*). Diese Evaluations-SEM würde somit mehrere Rollen erfüllen, indem sie dazu dient, die Situationen zu dokumentieren, die Interventionen der RSD vorzubereiten und gleichzeitig einen gewissen Zwang auszuüben. Sie ist in verschiedenen Formen in mehreren Kantonen eingeführt, zuweilen sogar vorgeschrieben worden. Diese Lösung hat mehr Vorzüge als eine Triagierung wie etwa in der Lösung *Passage* in Winterthur, wo Fälle, in denen der materielle Hilfebedarf bescheinigt worden ist, ausgeschlossen werden.
- > **Neuzentrierung der SEM entsprechend dem spezifischen Auftrag der RSD**, indem die soziale Eingliederung von der Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung differenziert wird, und für die letztere eine genaue Festlegung der Kategorien verfolgter Ziele entsprechend der Ausrichtung auf das Ziel der beruflichen Eingliederung, wie zum Beispiel: Evaluation und Ausbildung oder Befähigung zur Wiederbeschäftigung. Von Aktivitäten des Typs jener, die in den Beschäftigungsprogrammen durchgeführt werden, wird dringend abgeraten, und sie sollten soweit wie möglich umgewandelt werden (Cornut, 2011).
- > Die auf die soziale Eingliederung zentrierten SEM werden ausgebaut, um den Interventionsbedürfnissen in der **Betreuung sozialer Problemfälle** im Zusammenhang etwa mit Verschuldung, Budgetverwaltung, Wohnproblemen, administrativen Schwierigkeiten usw. zu entsprechen. Der SEM-Katalog weist schon zahlreiche Massnahmen solcher Art auf. Diese Aktivitäten sind nicht direkt mit der beruflichen Eingliederung verbunden und gelten zuweilen als unergiebig. Die niedrige Anwendungsquote dieser Massnahmen besagt entweder, dass die Fälle, die sie nötig haben, nicht behandelt oder dass auf diese Fälle zu anspruchsvolle Massnahmen angewandt werden oder dass die verfügbaren Massnahmen dem Bedarf nicht entsprechen (s. S. 160 ff.). Wie dem auch sei: Die sozialen Eingliederungsmassnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit den Fachpersonen der RSD entwickelt werden und zwar unter dem Aspekt des weiteren Verlaufs sehr prekärer sozialhilfeabhängiger Situationen.
- > Es gibt eine Vielfalt von SEM, jedoch müssen sie nach ihrer jeweiligen Funktion unterschieden und muss ihre Verwendung im Sinne einer vermehrten Zweckausrichtung geklärt werden. Die durch diese Massnahmen angestrebten Ergebnisse sind in **Leistungsaufträgen zu definieren und zu überprüfen**, die mit den die Massnahmen anbietenden und durchführenden Leistungserbringern vereinbart werden.
- > Die Einsetzung von **Qualifizierungsprogrammen nach Art. 84 Abs. 1 Bst. B BAMG zentriert sich wieder auf die Vermittlung an Unternehmen**. Von der Suche nach öffentlichen Körperschaften oder nicht gewinnorientierten Vereinen als Lösung für die Beschäftigungsförderung wird aufgrund der obgenannten Evaluationen grundsätzlich abgeraten.

Diese Empfehlung verlangt von den betroffenen Diensten umfangreiche Arbeiten, die dazu dienen, die Ausrichtung der bestehenden Massnahmen neu zu definieren oder zu präzisieren und sie allenfalls zu ergänzen. Sie verursacht aber keine Mehrkosten.

V.1.5.2 Ergänzung der Beschäftigungsförderung durch neue aktive Massnahmen im kantonalen Dispositiv

Die hauptsächlich beruflichen Eingliederungsmassnahmen des kantonalen Dispositivs sind in Art. 84 BAMG aufgeführt. Zu ihnen zählen die Qualifizierungsprogramme, die im Wesentlichen bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder nicht gewinnorientierten Institutionen durchgeführt werden. Deren Wirksamkeit wurde weit gehend in Frage gestellt. Das kantonale Dispositiv braucht offensivere Lösungen für die Förderung der Beschäftigung von Personen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Nach einer Durchsicht der in dieser Politik angewandten Hauptmassnahmen empfehlen sich die folgenden Entwicklungen:

- > Die Qualifizierungsprogramme nach Art. 84 BAMG in Unternehmen gelten unter den **Staatsbeiträgen zur Förderung der Beschäftigung** schwach qualifizierter Personen als eine der vorteilhaftesten Lösungen. Indessen ist es schwierig, Plätze in Unternehmen zu finden. Ein Lohnkostenzuschuss, der dazu dient, für eine Kategorie von Stellensuchenden ab 55 Jahren vorübergehend einen Teil der Beteiligung an den BVG-Kosten zu übernehmen, wie dies kürzlich vom Staatsrat angeregt wurde, ist ein ausgezeichnetes Mittel, die Beschäftigungskosten zu reduzieren und Arbeitgebende zu ermuntern, Personen anzustellen, bei denen die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit besteht. Die Aufmerksamkeit der Kommission richtete sich insbesondere auf eine originelle und innovative Massnahme, die von der Stadt Hamburg entwickelt wurde und Arbeitgebende zu einer Zusammenarbeit ermuntert (s. Einzelheiten S. 135). Das Besondere an dieser Förderung der Beschäftigung ist, dass der arbeitgebenden und der arbeitnehmenden Person während 6 bis 10 Monaten ein pauschalisierter monatlicher Zuschuss ausgerichtet wird, um eine Interessenverbindung zwischen ihnen zu schaffen. Die Massnahme zielt auf Langzeitarbeitslose und schwach qualifizierte, indem nur für Beschäftigungen mit Niedriglöhnen ein Zuschuss ausgerichtet wird. Alle in das Programm einbezogenen Arbeitgebenden profitieren auch von einer ergänzenden Leistung in Form eines Gutscheins für die Finanzierung einer Fortbildung oder spezifischen Qualifizierungsmassnahme, die der beschäftigten Person zugute kommt und gleichzeitig ihre Beschäftigungsfähigkeit verstärkt. Gemäss den regelmässigen Studien, die sich in den letzten fünf Jahren mit diesem Programm beschäftigten, handelt es sich um eine wirksame Massnahme für die Wiedereingliederung (53.9% Wiederbeschäftigung), die aufgrund ihres Erfolgs im Vergleich zu anderen Formen der Beschäftigungsförderung sehr gut abschneidet.
- > Die **Kombination von Bewerbungstraining und Vermittlung** ist eine weitere wirksame Lösung, um die Chancen Langzeitarbeitsloser zu erhöhen (s. Einzelheiten S. 93). Das Bewerbungstraining beruht im Wesentlichen auf einer nahen Begleitung der Begünstigten - wenn nötig in mehreren Etappen und in der Regel in Gruppen - die theoretische Leistungen (Bewerbungstechnik) und praktisches Training (Erstellung eines Lebenslaufs, Simulation von Anstellungsgesprächen usw.) beinhaltet. Diese Kombination hat auch in den Abläufen der Einrichtung nach Art. 86 BAMG ihren Platz. Die für diese Einrichtung empfohlene Methode des Sozialcoachings eignet sich absolut für die Umsetzung dieser Kombination. Sie könnte von den RAV sogar in einem früheren Zeitpunkt der Laufbahn der Stellensuchenden effizient angewandt werden. Die Auswertungen zeigen, dass eine solche Kombination zu diesem Zeitpunkt zu den besten Ergebnissen führt, wenn sie mit den Techniken des Profilings und des Targetings gekoppelt ist. Die Methode von Daniel Porot, Laufbahnberater in Genf, fügt sich in eben dieses Register ein, wobei sie mit Erfolg den Akzent auf die Untersuchung des versteckten Stellenmarkts legt.
- > Bei ihrer Anhörung durch die Kommission erinnerten die Wirtschaftskreise daran, dass die Arbeitgebenden ein geteiltes Risikomanagement sowie finanzielle Hilfen für Testperioden ohne Anstellungsverpflichtung schätzen. Lohnkostenzuschüsse haben den Vorzug, eine Interessenverbindung zwischen Arbeitgebenden und Bewerberin bzw. Bewerber zu schaffen. Bei Schwierigkeiten aber würden die Arbeitgebenden gern auch nach der Anstellung auf einen Ansprechpartner zurückgreifen können. Die-

sem Bedürfnis liesse sich durch Lösungen der **begleiteten Beschäftigung** (*Supported Employment*) entsprechen. Dieser Ansatz wird detailliert im zweiten Teil dieses Berichts entwickelt (s. Einzelheiten S. 89). Es handelt sich um ein Verfahren, wo die Vorbereitung auf die Wiederbeschäftigung bis hin zur dauerhaften Eingliederung in das Unternehmen durch eine spezifische Beratung und Techniken der Stimulation, der Inszenierung praktischer Situationen, der Koevaluation und der erneuten Anpassung nach Art des Sozialcoachings begleitet wird. Diese Vorgehensweise fügt sich in die Linie der neuen besonderen Einrichtung nach Art. 86 BAMG ein. Eine solche Praxis hat den Vorzug, die beschäftigte Person bestmöglich vorzubereiten und gleichzeitig die Befürchtungen des Arbeitgebers zum Zeitpunkt der Anstellung zu mindern. Sie muss aber manchmal darüber hinaus verlängert und auf die erste Zeit der Beschäftigung ausgedehnt werden. In diesem Fall wird in Ergänzung von Massnahmen nach Artikel 84 BAMG eine Massnahme des **Job Coaching** vorgesehen, um eine gute Integration in das Unternehmen sicherzustellen. In den Augen der Arbeitgebenden entspricht diese Massnahmen den Garantien, die sie brauchen, um sich nicht um die allfälligen Anpassungen sorgen zu müssen, die nach der Anstellung nötig sind. Diese Lösung könnte vorteilhaft mit anderen Leistungen kombiniert werden, die dem Beschäftigungsanreiz dienen.

- > Ein alternatives oder komplementäres und innovatives Modell des Job Coaching, das mit Erfolg in Kanada und Frankreich getestet wurde, besteht in der **Intervention auf das Angebot und die Nachfrage** (*intervention sur l'offre et la demande, IOD*). Dieser Ansatz zielt nicht nur auf die Investition in das Humakapital der Person und den Personalbedarf der Arbeitgebenden ab, sondern beinhaltet auch eine Unterstützung der Arbeitgebenden im Management der Personalressourcen (s. Einzelheiten S. 132). Die jüngst in den RAV gebildete Stellenvermittlungsplattform mit ihren schon privilegierten Beziehungen zu den Unternehmen könnte ihre Aktion auf dem Gebiet des Managements der Personalressourcen mit weiteren, unentgeltlich zur Verfügung gestellten Leistungen kombinieren, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Eine solche Vernetzungsarbeit fügt sich in eine Win-Win-Optik ein, die auf die Dauer dazu beiträgt, die Verbindungen mit den Unternehmen zu stärken, indem sie ihnen neue Ressourcen verschafft und das Vermittlungspotenzial verbessert. Die Ergebnisse aus den Erfahrungen mit der IOD weisen darüber hinaus aus, dass die Vertragsabbrüche um 20 bis 40% abgenommen haben.
- > Die beruflichen Eingliederungsmassnahmen bei Unternehmen sind die vielversprechendsten Lösungen. Zu den von den Arbeitgebenden geschätzten zählen auch **Praktika** (s. Einzelheiten S. 114). Diese ermöglichen es, die Beschäftigten vor der Anstellung gut kennen zu lernen und somit die Anstellungsrisiken zu minimieren. Daher wird empfohlen, diese Lösung unter den in Art. 86 BAMG aufgeführten Eingliederungsmassnahmen des kantonalen Dispositivs explizit zu berücksichtigen. Die Praktika stellen einen sehr umworbene Markt dar, und die Koordination der verfügbaren Plätze ist von Vorteil, wie von der vorhergehenden Empfehlung (V.1.3.3) zur Aufstellung eines allgemeinen Katalogs der Massnahmen zur beruflichen Eingliederung verlangt. Die Koordination der Praktika entspricht im Übrigen den Erwartungen und Vorschlägen der Wirtschaftskreise, wie sie von den Grossräten Jean-Daniel Wicht und Christian Ducotterd in ihrem letztthin an den Staatsrat übermittelten Postulat formuliert wurden (Postulat P2040.08: Praktika in Unternehmen für die berufliche Wiedereingliederung).
- > Auch verschiedene **positive Anreize** tragen dazu bei, ein Interesse an der Wiederaufnahme einer Beschäftigung aufrecht zu erhalten. Der **Zwischenverdienst** erfüllt diese Rolle auf Bundesebene in der Arbeitslosenversicherung (s. S. 91). Auf Kantonsebene hat der im Rahmen der Sozialhilfe gewählte **Einkommensfreibetrag** eine ähnliche Funktion. Es wird zunächst empfohlen, diese Massnahme, von der nach der BFS-Statistik mehr als ein Drittel der Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger nicht profitieren, systematisch anzuwenden (s. S. 98). Sodann wäre es angebracht, diese Massnahme zu evaluieren, um die Höhe der zur freien Verfügung überlassenen Beträge zu überprüfen. Im weiteren Sinne wäre es angebracht, **auch die Schwelleneffekte** gegenüber den verschiedenen gewährten Leistungen zu kontrollieren (s. Einzelheiten S. 91). Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) schlägt hierfür

Messinstrumente vor. Schliesslich müsste eine Lösung das Problem der Ungleichbehandlung beheben, das zwischen den der Quellensteuer unterworfenen Migrantinnen und Migranten, die zur Ergänzung ihres Budgets Sozialhilfe erhalten, und den nicht arbeitenden Migrantinnen und Migranten besteht. Von diesem Problem betroffen sind rund 500 von der Sozialhilfe abhängige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

- > Unter den **Anreizen verpflichtender oder zwingender Art** erweisen sich jene, die in einer Intensivierung der Kontrolle der Bemühungen von Stellensuchenden bestehen, vor allem für die Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit als wirksam (s. Einzelheiten S. 88). Im kantonalen Dispositiv müsste diese Aufgabe auch in die Abläufe der besonderen Einrichtung nach Art. 86 BAMG aufgenommen werden, deren Methode gerade darin besteht, die Begleitung solcher Situationen zu intensivieren. Diese Anreize sind übrigens umso wirksamer, wenn sie sich in ein kohärentes Dispositiv einfügen. Die Koordination zwischen dieser Einrichtung, den RAV und den RSD spielt also auch unter diesem Aspekt eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Koordination müssen daher insbesondere die Modalitäten der Anwendung namentlich finanzieller Sanktionen festgesetzt werden. Die Regelung dieser Frage könnte in die Vereinbarung zwischen RAV und RSD nach Artikel 33 BAMG eingehen.

Im Zusammenhang mit dieser Empfehlung sei noch vermerkt, dass weitere, ebenfalls von der Kommission geprüfte Lösungen verworfen wurden, aus Gründen, die sich in der Beurteilung im Anschluss an diese strategischen Leitlinien finden. Es handelt sich namentlich um Teillohn-Stellen oder Vermittlungsanreize in Zusammenarbeit mit privaten Vermittlungsagenturen. Der Nachteil dieser Lösungen besteht insbesondere darin, dass sie eine Zunahme der sozialhilfeabhängigen Working Poor beziehungsweise Mitnahme- oder Selektionseffekte zeitigen (s. Einzelheiten S. 121).

Unter diesen Empfehlungen für die Beschäftigungsförderung bei der Stellensuche bestehen einige nur in einer Neuorientierung oder Ausweitung der bestehenden Massnahmen (z.B. Zwangsanreize), wohingegen andere neue Entwicklungen bedeuten. Diese Empfehlungen beurteilen die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit dieser Entwicklungen, sie müssen natürlich zu gegebener Zeit durch Evaluationen finanzieller Art ergänzt werden.

V.1.6 Stabilisieren

Ziel: Endlosschleifen durch Massnahmen vermeiden, die eine tragfähige und beständige Lösung für Härtefälle fördern.

Trotz der Bemühungen um eine grössere Leistungsstärke unseres kantonalen Dispositivs findet sich für eine bestimmte Anzahl von Langzeitarbeitslosigkeitsfällen keine Lösung der beruflichen Eingliederung, zumindest nicht im Zeitraum von zwölf Monaten, in dem 50% der Ausgesteuerten aus den Leistungen nach AVIG (BFS, 2009) wieder eine Beschäftigung finden. Ausser konjunkturellen Aspekten können mehrere Faktoren diese Sachlage erklären. Die Statistiken zeigen, dass das Alter einer dieser Faktoren ist. Nach dem Alter von 55 Jahren sinkt die Wiederbeschäftigungsquote rapid. Ein weiterer Faktor ist die Gesundheit. Ist sie so stark beeinträchtigt, dass die Wiederaufnahme einer Arbeit zusätzlich erschwert wird, aber nicht schlecht genug, um eine IV-Rente zu beziehen, befinden sich die Personen in einer Sackgasse. Weitere Erläuterungen finden sich weiter unten in diesem Bericht.

Unser System der sozialen Sicherheit, das auf dem System der entlohnten Beschäftigung basiert, sieht aber keine andere Alternative als die subsidiäre Lösung der Sozialhilfe vor. Diese Lösung entspricht keinem Status von Autonomie; die Sozialhilfe ist zudem rückerstattungspflichtig. Unter diesen Voraussetzungen kann sich die Eingliederung in eine echte Falle verwandeln, so dass die Personen dauerhaft in einer Art von *no man's land* gefangen bleiben. Andererseits erweist es sich als problematisch zu akzeptieren, dass sich diese Personen definitiv in der Sozialhilfe etablieren. Man läuft damit Gefahr, eine Zweiklassengesellschaft von

Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen, wo auf der einen Seite diejenigen stehen, die ihren Unterhalt mit eigenen Mitteln bestreiten können, und auf der anderen Seite diejenigen, die von den anderen abhängen, um für ihren Bedarf aufzukommen. Der Status quo würde eine erhebliche finanzielle Auswirkung zeitigen. Die Sozialhilfekosten insgesamt haben sich im Lauf der letzten 15 Jahre schon mehr als verdoppelt, und die Infrastrukturen (Dotation, Ausrüstung und gesetzliche Rahmen) würden erhebliche Anpassungen erfordern, um diese Entwicklung aufzufangen. In der Literatur ist dieses Problem schon breit dokumentiert, und der Spielraum ist eng. Die folgenden Empfehlungen zielen auf die Einsetzung von Massnahmen ab, die eine tragfähige und beständige Lösung für Härtefälle fördern.

V.1.6.1 Entwicklung eines Konzepts so genannter «Reissverschluss-Stellen»

Die Fortdauer der Arbeitslosigkeit auf unbestimmte Zeit verschlechtert die Wiedereingliederungschancen der Stellensuchenden immer mehr. Die aktivierenden Massnahmen der Sozialdispositive mobilisieren diese Personen übrigens immer häufiger, um die Zeit der Untätigkeit zu verkürzen. Die Situation wird daher besonders heikel, wenn die Personen ihre Ressourcen dank solcher Massnahmen wieder aufgebaut und gestärkt haben und sich zuletzt doch erfolglos um eine Stelle bewerben. Dies pflegt man die Kehrseite der Aktivierungspolitik zu nennen.

Nun ist zu beobachten, dass sich in der Schweiz und andernorts neue Leistungen in Form von Beschäftigungen entwickeln, um diese Kluft zwischen Sozialdispositiven und regulärem Beschäftigungsmarkt zu schliessen. Diese Beschäftigungen ähneln einem sekundären Arbeitsmarkt, der aus der Tätigkeit so genannter Sozialfirmen entsteht, die öffentlich subventioniert werden. Die Schaffung von «emplois solidaires» (Solidaritätsstellen), wie sie etwa im Kanton Genf angeboten werden, ist hierfür ein anschauliches Beispiel und scheint eine interessante Lösung zu sein. Die folgende Empfehlung schlägt die Entwicklung eines umfassenden Konzepts, mit dem das Problem gelöst werden kann, und die Durchführung einer rigorosen Machbarkeitsstudie bezüglich seiner allfälligen Implementierung vor.

Die Arbeiten der Kommission zu diesem Tätigkeitstyp steckten drei Spannungsfelder auf dem Gebiet der Entwicklung von Sozialfirmen ab: die Abgrenzung zwischen regulärem Arbeitsmarkt und komplementärem Markt, die Rolle dieses Tätigkeitstyps im Dispositiv der sozioprofessionellen Wiedereingliederung und das für alle betroffenen Kreise akzeptable Finanzierungsmodell.

Das erste Spannungsfeld wird detailliert weiter unten im Bericht ausgeführt (s. Einzelheiten S. 121). Auf dem Spiel stehen hier dreierlei Dinge. Erstens: Für die Bezügerinnen und Bezüger aktiver Massnahmen, die keine Stelle finden, verhindert die Beschäftigung in Tätigkeiten nahe am Arbeitsmarkt, dass die Investitionen, die die öffentliche Hand im Aktivierungsbereich getätigt hat, verloren gehen. Zweitens: Dank einer dauerhaften Tätigkeit, dank der die Beschäftigungsfähigkeit der Personen gewahrt bleibt, kann deren Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt aufgeschoben und können die sich später einstellenden Möglichkeiten ergriffen werden. Denn wenn die Personen entmutigt sind und inaktiv bleiben, verringert sich ihre Chance, eine Stelle zu bekommen, wenn eine solche sich bietet. Umgekehrt sind aus Sicht der Arbeitgebenden die Garantien bei der Anstellung einer Person, deren Tätigkeit zeigt, dass sie den Grundanforderungen einer Stelle entspricht, weit besser als bei Personen, die lange unbeschäftigt geblieben sind. Drittens: Die aus diesem Markt stammenden Tätigkeiten können sich ihrer Art nach als komplementär zum regulären Arbeitsmarkt beziehungsweise zu den Aktivitäten der öffentlichen Hand namentlich in Verbindung mit der nachhaltigen Entwicklung oder der Hilfe an die Person erweisen.

Was das zweite Spannungsfeld angeht, so muss es in Bezug zur vierten AVIG-Revision gesetzt werden und ist an erster Stelle zu präzisieren, dass es hier keinesfalls darum geht, die Verlängerung von Beschäftigungs-

programmen oder gar die Entwicklung von Tätigkeiten vorzuschlagen, die jenen nach Art. 23 Abs. 3bis AVIG ähneln. Die Empfehlung geht dahin, die **Einführung von Aktivitäten** zu stützen, **die auf einer zweifachen Verknüpfung beruhen**: Dies könnte man als «Reissverschluss-Stellen» bezeichnen. Zum einen geht es um die finanzielle Unterstützung der Tätigkeit von Unternehmen in Nischensektoren, die Langzeitarbeitslose für Tätigkeiten anstellen, welche einem echten Bedarf auf dem Markt entsprechen, mit einem unbefristeten Vertrag und einer branchenüblichen Bezahlung. Um die Fluktuationsrate dieser Unternehmen zu regulieren und damit sie ihre Rolle als Übergang zur Beschäftigung voll ausfüllen, würden diese Unternehmen zum anderen alle zu Aktivitäten des Personalverleihs ermächtigt. Wie im zweiten Teil dieses Berichts dargestellt, würde die Zusammenarbeit mit Vermittlungsorganismen ein besonders interessantes Potenzial zugleich für die Arbeitgebenden und die berufliche Wiedereingliederung darstellen. Es gibt schon Beispiele, die dies bestätigen. Allenfalls müsste in unserem Kanton der Personalverleih in Sektoren entwickelt werden, die dem Profil der Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit entsprechen und für die ein ausreichendes Angebot besteht. Mit einem solchen System kann dann der Reissverschluss in Aktion gesetzt werden, der den zweiten mit dem ersten Markt verbindet. Die unbefristet in einem Unternehmen angestellte Person könnte vorübergehend von einem anderen Unternehmen beschäftigt werden, das für diesen Verleih bezahlt und auf diese Weise die für das erste Unternehmen anfallenden Kosten senkt. Am Ende des vereinbarten Zeitraums kehrt die Person unter immer noch demselben Vertrag in ihr Unternehmen zurück oder wird vielleicht vom Unternehmen, für das sie zwischenzeitlich gearbeitet hat, angestellt. In diesem Fall ist der Übergang zum regulären Markt geglückt.

Diese Lösung, die es in einigen Ansätzen schon gibt, ist vorteilhaft sowohl für die Arbeitgebenden, die Wirtschaftskreise, die Langzeitarbeitslosen als auch für die öffentliche Hand, deren Lasten abnehmen und die allenfalls gleichzeitig für einige ihrer Aufgaben von Lösungen des Outsourcing profitieren würde. Zwar besteht ein gewisses Konkurrenzrisiko, jedoch wird dieses zweifelsohne durch die Vorteile, die diese Lösung für die Wirtschaftskreise beinhaltet, sowie aufgrund des beschränkten Umfangs des sekundären Markts aufgewogen. Die von der Kommission angehörten Wirtschaftskreise haben dies übrigens bestätigt. Andererseits trifft auch zu, dass für die Lancierung dieses Tätigkeitstyps eine öffentliche Finanzierung nötig ist, aber es gibt schon andere anerkannte Formen der Beschäftigungswahrung oder -förderung. Das mit der Einführung von Art. 23 Abs. 3bis in das AVIG erteilte Signal verweist im Übrigen klar auf einen Paradigmenwechsel und bedeutet die Ermunterung zur Einführung nachhaltiger Lösungen durch die Schaffung echter Arbeitsstellen, um die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden, bevor sie unlösbar werden. Somit zeigt sich, dass für diese sich vielfach verzweigenden Fragen ein Konsens unter den genannten Partnern gefunden werden muss, damit das Konzept tragfähig und effizient ist.

Diese Empfehlung ist zwar innovativ, finanziell gesehen kostet sie aber nicht mehr als die bisher üblichen Beschäftigungsprogramme. Die grösste Anstrengung besteht vor allem darin, diese Art von Dispositiv zu entwickeln, sodann seine Machbarkeit zu evaluieren, namentlich durch eine breite Vernehmlassung bei den betroffenen Partnern. Die Mobilisierung von Ressourcen für die Lancierung des Projekts wäre somit sinnvoll.

V.1.6.2 Begleitung der Abgänge aus dem Arbeitsmarkt

In anderen Fällen scheint die Aussicht auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt sehr fraglich zu sein. Auch das zeitlich unbegrenzte Verweilen dieser Fälle in der Sozialhilfe, die grundsätzlich als Übergangsd dispositiv konzipiert ist, stellt vor Probleme. Insbesondere für zwei Typen von Situationen lassen die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt der Sozialhilfe keinerlei Chance mehr, eine berufliche Wiedereingliederung zu erzielen. Zum einen handelt es sich um Personen, die dauerhaft von der Sozialhilfe abhängig sind und deren Gesund-

heitszustand prekär ist, zum anderen um Personen wenige Monate vor dem AHV-Alter, in dem sie in Rente gehen können. In beiden Fällen werden die folgenden Lösungen empfohlen:

a. Integration in die Behindertengesetzgebung

Für seit vielen Jahren sozialhilfeabhängige Personen, bei denen mehrere berufliche Wiedereingliederungsversuche wegen ihres Gesundheitszustands (der im Übrigen ihre Autonomie einschränkt und institutionelle Leistungen erfordert) gescheitert sind, wird empfohlen, sie in den Bezügerkreis nach dem neuen Gesetz über die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen aufzunehmen. Der strategische Plan für die Förderung der Integration behinderter Personen sieht vor, die Anwendung dieses Gesetzes über die Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente hinaus auf alle behinderten Personen auszudehnen. Wenn Personen seit vielen Jahren sozialhilfeabhängig sind und ihr Gesundheitszustand institutionelle Leistungen erfordert, ohne dass sie IV-Leistungen beanspruchen können, scheint im Sinne des strategischen Plans ein Fall von Behinderung vorzuliegen.

b. Brückenrente

Die Sozialhilfebetreuung von Personen nahe am Rentenalter, die keinen Anspruch oder keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosenentschädigungen haben, hat relativ grosses Gewicht, ohne dass eine Lösung beruflicher Eingliederung gefunden werden könnte. Aus diesem Grund wird empfohlen, diese Sozialhilferisiken durch die Einführung einer «Brückenrente» nach dem im Kanton Waadt geltenden Modell auszuschalten. Dank dieser finanziellen Leistung kann das AHV-Rentenalter erreicht werden, ohne auf die Sozialhilfe oder eine vorzeitige Pensionierung zurückgreifen zu müssen. Die jährliche finanzielle Leistung der Brückenrente wird nach den gleichen Kriterien wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV berechnet. Ihre Höhe kann aber die Summe der vorgezogenen AHV- und BVG-Renten, auf die die anspruchsberechtigte Person Anspruch hätte, übersteigen.

Diese beiden Massnahmen wurden keiner finanziellen Evaluation unterzogen, bestehen aber im Wesentlichen in Transfers, um die Betreuungen zu optimieren. Bei ihrer Umsetzung muss der Kreis der Anspruchsberechtigten genau abgegrenzt werden, um Aufforderungs- bzw. Substitutionseffekte zu vermeiden, d.h. um zu vermeiden, dass Personen ermuntert werden, auf ihre Stelle zu verzichten, um anstelle ihres Lohns eine Brückenrente zu beziehen.

V.1.7 Vorbeugen

Ziel: Einsetzung einer offensiven sozialen Investitionspolitik zugunsten der Aus- und Weiterbildung

Die Ausbildung ist der Hauptfaktor des Schutzes vor Langzeitarbeitslosigkeit. Alle Studien bestätigen, dass langfristig die fehlende Qualifikation die Hauptschwierigkeit ausmacht, die eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt verhindert. Ein Drittel der aus den Leistungen nach AVIG ausgesteuerten Stellensuchenden findet wieder Arbeit, wobei aber mehr als die Hälfte der qualifizierten Personen eingestellt wird.

Die Ausbildung ist die beste Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) hat dieser Herausforderung Rechnung getragen, indem sie beschloss, eine grössere Anzahl Jugendlicher zu bewegen, ein Diplom auf Sekundarstufe II zu erwerben (derzeit rund 90%). In Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt und dem Bund hat die EDK das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2015 die Quote Jugendlicher, die ein Diplom auf Sekundarstufe II haben, auf 95% zu erhöhen.

Im folgenden Teil erstellt dieser Bericht eine detaillierte Bilanz über unser kantonales Ausbildungssystem (s. S. 102 ff.). Die Arbeiten der Kommission zu diesem Aspekt ermöglichten eine Beurteilung der Dichte und

Qualität der Angebote in unserem Kanton. Die gesammelten Daten bestätigen, dass dieses Angebot solide ist und im Allgemeinen die in der Schweiz berücksichtigten Kennzahlen übertrifft. Hinzuweisen ist auch auf die besondere Bemühung, Jugendlichen mit Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung über die kantonale Kommission (CJD) zu helfen, die der Staatsrat zu diesem Zweck eingesetzt hat. Die von dieser Kommission koordinierten Massnahmen, namentlich die Plattform Jugendliche, Case Management 1+2 und die Übergangsmassnahmen (MoSE, PréFO, Job Factory und weitere besondere Massnahmen) sind insgesamt ein wichtiger Beitrag an die Erreichung des von der EDK gesetzten Ziels.

In der Praxis jedoch stellen die Fachleute fest, dass noch Schwachstellen bleiben, und Studien bestätigen ihre Beobachtungen. Ein bleibender Anteil Jugendlicher beendet die obligatorische Schulzeit, ohne das ausreichende Schulbildungsniveau für die Aufnahme einer Berufsausbildung zu haben. Der Analphabetismus ist nach wie vor ein Problem, das rund 15% der Personen in der Bevölkerung allgemein betrifft, und die wiederholten Messungen dieses Phänomens decken regelmässig eine Analphabetismusquote von 28% unter den sozialhilfeabhängigen Personen auf. Mehr als zwei Drittel der sozialhilfeabhängigen Stellensuchenden im Kanton Freiburg gelten als niedrigqualifiziert (BFS, 2010). Zu berücksichtigen ist auch die Situation der schwach qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die in den Kanton Freiburg einreisen und deren Diplome nicht anerkannt werden.

Aus diesem Grund empfiehlt die Kommission besondere Anstrengungen auf diesem Gebiet. Sie schlägt sogar vor, die Investition in das Humankapital zum **Regierungsziel** zu machen, ist sie doch eine Form der nachhaltigen Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit. Sie ist eine langfristige Intervention, die sich besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wenn der Arbeitsmarkt weniger zugänglich ist, empfiehlt und die den konjunkturellen Aufschwung und die vermehrte Verfügbarkeit von Arbeitskräften, deren die Arbeitgeber dann erneut bedürfen, vorbereitet. Gewiss bleiben immer noch Tätigkeitssektoren, die keine Qualifikation erfordern und billige Arbeitskräfte ohne Ausbildung anziehen. Diese Arbeitskräfte stammen zum Teil aus den Migrationskreisen, bestehen aber auch aus Personen, die ihre Berufsausbildung abgebrochen haben. Der Erwerb einer anerkannten Ausbildung blieb ihnen also verwehrt, und wenn der Arbeitsmarkt versiegt, sind sie der Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit stark ausgesetzt. Solche Fälle stellen die Gemeinschaft vor ein Dilemma: Entweder bilden sie ein gefährdetes Kontingent nach wie vor billiger Arbeitskräfte, die vielleicht über kurz oder lang wieder Arbeit finden, oder aber sie erhalten eine Ausbildung, die ihnen hilft, sich den Anforderungen des Markts anzupassen und dadurch wieder Arbeit zu finden. In beiden Fällen bedeuten sie eine erhebliche finanzielle Belastung für die Gemeinschaft. Im ersten Fall aber arbeitet der Zeitfaktor gegen die Personen, da die längere Entfernung vom Arbeitsmarkt das Misstrauen der Arbeitgebenden erregt, wohingegen im zweiten Fall die neu ausgebildete Person Interesse bei den Arbeitgebenden weckt. Dieser zweite Weg stellt somit eine Form von Sozialinvestition für die Gemeinschaft dar.

Die im Freiburger Ausbildungssystem vorgeschlagenen Verbesserungen betreffen nicht nur den Kanton, sondern das Landesgebiet allgemein. Die formale Bildung ist das Sesam-öffne-dich für den Zugang zum Arbeitsmarkt, jedoch ist sie häufig schwer vereinbar mit der Problematik der Langzeitarbeitslosen, für die man erstens auf eine rasche berufliche Wiedereingliederung und zweitens auf eine Begrenzung der öffentlichen Ausgaben des Systems der sozialen Sicherheit hinzielt. Die Empfehlungen gehen also dahin, entweder die heutigen Mittel besser zu verwenden oder neue Lösungen zu entwickeln.

V.1.7.1 Verwendung und Ausweitung der Ausbildungszuschüsse (AZ)

- > Im AVIG-Rahmen können die Bezügerinnen und Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen ab dem Alter von 30, in Ausnahmefällen ab 25 Jahren Ausbildungszuschüsse erhalten. Ungeachtet des Grundsatzes einer Schadensminderung für die Arbeitslosenversicherung wird empfohlen, für Risikoprofile sys-

tematisch die Möglichkeit des Zugriffs auf eine solche Ausbildungszulage zu prüfen. Diese Ausbildung muss in einem Unternehmen absolviert werden und zu einem EFZ oder einem eidgenössischen Berufsattest (EBA) führen.

- > Im Rahmen des BAMG wird für Ausgesteuerte oder Personen ohne Anspruch auf Leistungen nach AVIG, bei denen zuvor keine oder keine zweckmässige Ausbildungslösung versucht worden ist, empfohlen, in die hauptsächlichen beruflichen Eingliederungsmassnahmen des kantonalen Dispositivs nach Art. 84 BAMG die Übernahme der Ausbildungskosten aufzunehmen, so dass zumindest die EBA-Stufe erreicht werden kann.
- > Im SHG-Rahmen gehören die Kosten einer Erstausbildung volljähriger Personen, ausnahmsweise (bei ungenügendem Einkommen) auch diejenigen einer Zweitausbildung zu den Sozialhilfeleistungen (SKOS H6), wobei der Grundsatz der Subsidiarität vorbehalten bleibt.

Für diese Empfehlungen sind die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung der empfohlenen Massnahmen vorhanden, mit Ausnahme der Ausweitung der Ausbildungsmassnahmen im Rahmen von Art. 84 BAMG. Hierfür bedarf es noch einer zusätzlichen Evaluation, um die Prioritäten und die finanzielle Auswirkung zu bestimmen.

V.1.7.2 Ausweitung der Ausbildungsbeiträge (Studiendarlehen oder Stipendien)

Mit dem neuen Gesetz von 2008 über Stipendien und Studiendarlehen erfuhren haben die Ausbildungsbeiträge Änderungen, die der Koordination der Leistungen mit der Sozialhilfe förderlich sind.

- > Um aber die Verknüpfung der Dispositive zu vollenden, müsste für Unterstützungsbedürftige die Höchstgrenze der Stipendien gelockert werden, damit sich die in Ausbildung stehenden Personen vollständig von der Sozialhilfe lösen könnten.
- > Im Übrigen sind die Ausbildungsbeiträge im Kanton Freiburg vor allem für den Bedarf von in Ausbildung stehenden Kindern konzipiert und nicht für die Deckung von Familienkosten. Das kantonale Stipendiensystem müsste angepasst werden, damit es dem Ausbildungsbedarf Erwachsener im Lauf ihres Erwerbslebens gerecht wird. Die Ausbildungsbeiträge müssten Ergänzungen der nötigen Ressourcen sicherstellen, indem sie allfälligen Familienlasten der Personen Rechnung tragen.
- > Darüber hinaus müsste zusammen mit der Erteilung eines Ausbildungsbeitrags eine koordinierte Begleitung der prekärsten Situationen sichergestellt werden.
- > Und schliesslich wäre es angebracht, die für die Erstausbildung geltenden Definitionskriterien, die von den Diensten angewandt werden, welche für die verschiedenen bedarfsabhängigen Leistungen im Kanton zuständig sind (namentlich Stipendien, Sozialhilfe sowie Bevorschussung und Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen), aufeinander abzustimmen.

Diese Empfehlungen stellen wichtige Ansatzpunkte dar. Der Beschluss ihrer Umsetzung wird sich namentlich auf eine zusätzliche finanzielle Beurteilung stützen.

V.1.7.3 Prüfung von Lösungen für einen leichteren Zugang zur formalen Bildung

Dem Zugang zu einer formalen Bildung stellen sich keine gesetzlichen Einschränkungen entgegen, indessen bewirken die Voraussetzungen des Zugangs zu Ausbildungen, die zu einem EBA führen, dass es für unter dem Qualifikationsaspekt benachteiligte Personen nicht leicht ist, eine formale attestierte Ausbildung zu absolvieren. Zu den Bremsen zählen die Vorstellungen sowohl der Arbeitgebenden als auch der jungen Lernenden, die von der obligatorischen Schule herkommen.

- > Es wird empfohlen, im Sinn der Bestimmungen von Art. 23 des kantonalen Gesetzes über die Berufsbildung zusammen mit allen betroffenen Partnern alle Lösungen zu prüfen, mit denen der Zugang zur Berufsbildung insbesondere für ältere Personen, die schon im Berufsleben gestanden sind, gefördert werden kann.

Diese Empfehlung verlangt eine Intensivierung der bisherigen Anstrengungen in diesem Bereich, und es müssten die allenfalls nötigen zusätzlichen Finanzierungen evaluiert werden, ausser den finanziellen Hilfen, die schon im kantonalen Gesetz über die Berufsbildung vorgesehen sind (Art. 23 Abs. 3).

V.1.7.4 Förderung und Unterstützung einer breiteren Validierung von Bildungsleistungen

In den formalen Ausbildungen ist die Attestierung der beruflichen Erfahrung eine ausgezeichnete Alternative, die der besseren Qualifikation der Personen zugute kommt. Verschiedene Kantone haben das Entwicklungspotenzial auf diesem Gebiet gezeigt. Dank dieses Vorgehens ist es möglich, nicht nur ein formales eidgenössisches Fähigkeitszeugnis zu erlangen, sondern auch eine kantonale Qualifikationsbescheinigung in einem bestimmten Berufsfeld. Eine solche Attestierung wird im Kanton Freiburg von drei Berufsbranchen organisiert (Maurer, Logistikassistent, Fachangestellte Gesundheit). Um diese formale Bescheinigung von Berufserfahrungen zu unterstützen, empfiehlt es sich:

- > die Zusammenarbeit zwischen den institutionellen Partnern zu verstärken (BBA, BEA, die Organisationen der Arbeitswelt),
- > die Information bei den Berufspersonen und der Öffentlichkeit allgemein über die Ausbildungsmittel auf dem Weg über die Validierung von Bildungsleistungen intensivieren und
- > die Berufsfelder, in denen eine Attestierung erhältlich ist, ausweiten.

Diese Empfehlung verlangt eine Intensivierung der bisherigen Bemühungen in diesem Bereich, und die allenfalls nötigen zusätzlichen Finanzierungen müssten noch evaluiert werden.

V.1.7.5 Sicherstellung einer individuellen Begleitung in den prekärsten Fällen

Die Wiederaufnahme einer Ausbildung ist anforderungsreich, und die Fachpersonen stellen in der Praxis fest, wie unsicher die Anstellung nicht qualifizierter Personen auf diesem Weg ist. Unter Berufung auf schon gemachte Erfahrungen wird empfohlen:

- > in den prekärsten Fällen eine individuelle Begleitung (in Form eines Coachings) zu organisieren, um die Passung Person - Ausbildung sicherzustellen und die Ausbildungsbemühungen zu unterstützen. Diese Lösung müsste allen betroffenen Organismen im Rahmen eines allgemeinen Katalogs der beruflichen Eingliederungsmassnahmen zugänglich gemacht werden, insbesondere jenen im IV-, Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfebereich.

Diese Empfehlung entspricht einem ausdrücklichen Wunsch im Rahmen vor allem der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Die Veranschlagung ihrer Kosten müsste ausgehend von einer Bedarfsermittlung erfolgen. Finanzierungslösungen bestehen schon über die Massnahmen der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenunterstützung oder der Sozialhilfe.

V.1.7.6 Erweiterung des Aktionsradius der Netzwerke von Ausbildungsbetrieben

Die Vernetzung von Ausbildungsbetrieben stellt eine besondere Organisationsform der beruflichen Erstausbildung dar. Wenn ein Unternehmen nicht oder nicht mehr das ganze Programm der Berufspraxis abdeckt, können sich zwei oder mehr Unternehmen mit komplementären Aktivitäten zu einem Netzwerk zusammenschliessen und zusammen Lernende ausbilden. Der Zweck ihrer Zusammenarbeit besteht darin, ihre gemeinsamen Ressourcen zu nutzen, um eine Ausbildung zu erteilen, die den Vorschriften entspricht.

- > Angesichts der in den Unternehmen beobachteten zunehmenden Spezialisierung wird empfohlen, die Erweiterung des Aktionsradius der Netzwerke von Ausbildungsbetrieben auf die hauptsächlichen Berufsfelder zu unterstützen. Diese Lösung stärkt die Ausbildungskapazitäten dieser Unternehmen, unterstützt die Erhöhung der Anzahl Lehrstellen und verbessert demzufolge den Zugang zur Qualifikation.

Diese Empfehlung verlangt eine Intensivierung der bisherigen Bemühungen in diesem Bereich, und die allenfalls nötigen zusätzlichen Finanzierungen müssten noch evaluiert werden.

V.1.7.7 Erleichterung des Zugangs zu den Massnahmen der nicht-formalen Bildung

Parallel zu den formalen Ausbildungen und dem ordentlichen Bildungssystem der Primar-, Sekundar I und II- und Tertiärstufe besteht ein breites Angebot an Ausbildungen, die zu keinem Diplom führen, aber für die Aufnahme einer formalen Ausbildung oder ganz einfach für die Verbesserung des beruflichen «Rucksacks» nützlich sein können (Sprach-, Informatik-, Administrationskurse usw.). Unter diesen Ausbildungen finden sich übrigens einige Massnahmen der beruflichen Eingliederung im Auftrag des einen oder anderen Dispositivs, sei es nun von Seiten der IV, der Arbeitslosenunterstützung oder der Sozialhilfe. Aufgrund einer Beurteilung dieses Angebots im zweiten Teil dieses Berichts, wird empfohlen:

- > das Ausbildungsangebot zugänglicher zu machen, indem es zuhanden der ganzen Öffentlichkeit katalogisiert wird (mit Ausnahme des allgemeinen, für die Fachleute bestimmten Massnahmenkatalogs),
- > eine Dezentralisierung des Angebots auf die Hauptregionen des Kantons zu fördern, die Erteilung von «Ausbildungsschecks» für minderbemittelte Personen allgemein anzuwenden,
- > breit über die Möglichkeiten der Finanzierung dieser Ausbildungen zu informieren und allenfalls die Finanzierungsstufen anzupassen,
- > zu beraten, zu ermuntern und dieses Ausbildungen für jene zu verwenden, die sie am nötigsten brauchen und schwach qualifiziert sind. Diese Empfehlung wendet sich insbesondere an die Sozialhilfe, wo die Anwendungsquote von Massnahmen dieser Art trotz der besonders hohen Anzahl nicht qualifizierter sozialhilfeabhängiger Personen besonders niedrig ist.

Diese Empfehlung verlangt eine Intensivierung der bisherigen Bemühungen in diesem Bereich, und die allenfalls nötigen zusätzlichen Finanzierungen müssten noch evaluiert werden.

V.1.7.8 Organisation und Instrumentierung einer ständigen Evaluation der Massnahmen im Dispositiv der Hilfe an Jugendliche mit Eingliederungsschwierigkeiten

Im Hinblick auf die von einem solchen System verfolgten Präventionsziele wird empfohlen:

- > ein Monitoring des ganzen Dispositivs einzuführen und regelmässig, mindestens aber einmal jährlich, die eingesetzten Massnahmen auf ihre Leistungsstärke zu überprüfen.

Diese Empfehlung verlangt eine Intensivierung der bisherigen Bemühungen in diesem Bereich. Die allenfalls nötigen zusätzlichen Finanzierungen müssten noch evaluiert werden.

V.1.7.9 Entschlossene Bekämpfung des Analphabetismus in unserem Kanton

In Anbetracht der Verbreitung dieses Problems überall in der Schweiz und der Tatsache, dass es auch der beruflichen Eingliederung im Weg steht, empfiehlt es sich, die Fachpersonen besonders aufmerksam auf das Phänomen zu machen, damit sie die betroffenen Personen ermuntern, an den vorgesehenen Programmen teilzunehmen. Konkret ausgedrückt wird empfohlen:

- > eine Ausbildung zu organisieren, um die Fachpersonen zu sensibilisieren und sie über die einzuschlagenden Strategien zu orientieren (Überprüfung und Festigung der Grundkompetenzen),
- > Sensibilisierungskampagnen in der Öffentlichkeit durchzuführen,
- > das Angebot an Programmen und die Finanzierungslösungen für minderbemittelte Personen zu verstärken,
- > Ziele zu setzen und die Ergebnisse regelmässig zu messen.

Diese Empfehlung verlangt eine Intensivierung der bisherigen einschlägigen Bemühungen. Die allenfalls nötigen zusätzlichen Finanzierungen müssten noch evaluiert werden.

Alle in diesem Bericht aufgeführten Massnahmen haben zum Ziel, die Intervention zu beschleunigen und die Ressourcen unseres kantonalen Dispositivs verstärkt einzubeziehen, um seine Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen. Sie bezwecken auch die Verstärkung der Prävention auf etwelcher Stufe, wie in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Und schliesslich beinhalten sie langfristige Lösungen für eine umfassende Behandlung des Problems Langzeitarbeitslosigkeit. Sie enthalten möglicher Weise noch nicht alle Antworten für die schwierigsten Fälle, die seit Jahren von der Sozialhilfe abhängig sind und denen gegenüber die regionalen Sozialdienste manchmal hilflos sind. Hierfür wurde übrigens die Universität Freiburg mit einer prospektiven Auswertung beauftragt, deren Schlussfolgerungen auf das zweite Halbjahr 2012 in Aussicht gestellt wurden. Aufgrund dieser Ergebnisse werden weitere auf diese Realität zentrierte Strategien die soeben aufgeführten ergänzen.

V.2. Interventionsstufen: Zusammenfassung der Massnahmen

Stufen	Strategische Leitlinien	Aktionen / Massnahmen
<p>Primärprävention: → vor der Arbeitslosigkeit</p>	<p>7. VORBEUGEN: <i>Eine offensive soziale Investitionspolitik zugunsten der Aus- und Weiterbildung einsetzen</i></p>	<p>7.1 Verwendung und Ausweitung der Ausbildungszuschüsse (AZ)</p> <p>7.2 Ausweitung der Ausbildungsbeiträge (Ausbildungsdarlehen oder Stipendien)</p> <p>7.3 Prüfung der Lösungen für einen leichteren Zugang zur formalen Bildung</p> <p>7.4 Förderung und Unterstützung der vermehrten Validierung von Bildungsleistungen</p> <p>7.5 Sicherstellung einer individuellen Begleitung in den prekärsten Fällen</p> <p>7.6 Erweiterung des Aktionsradius der Netzwerke von Ausbildungsbetrieben</p> <p>7.7 Erleichterung des Zugangs zu den Massnahmen nicht-formaler Bildung</p> <p>7.8 Organisation und Instrumentierung einer ständigen Evaluation der Massnahmen des Dispositivs der Hilfe an Jugendliche mit Eingliederungsschwierigkeiten</p> <p>7.9 Entschlossene Bekämpfung des Analphabetismus in unserem Kanton</p>
<p>Sekundärprävention: → ab Beginn der Arbeitslosigkeit</p>	<p>1. KLÄREN: <i>Mit einem Austausch und einer Neuzentrierung der Verantwortlichkeiten entsprechend dem Basisauftrag der betroffenen Organismen setzen die in die Behandlung der Arbeitslosigkeit involvierten Organisationen auf eine effiziente Komplementarität der Kompetenzen</i></p>	<p>1.1 Optimierung der beruflichen Eingliederung Ausgesteuerter oder von Personen ohne Anspruch auf die Leistungen nach AVIG, indem die Kompetenzen in den Bereichen arbeitsmarktliche Vermittlung und soziale Aktion verknüpft werden (Art. 86 BAMG)</p> <p>1.2 Festigung und Ausweitung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zu einem früheren Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit, um der Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen</p> <p>1.3 Beschluss einer gemeinsamen kantonalen Strategie der beruflichen Eingliederung</p>

Stufen	Strategische Leitlinien	Aktionen / Massnahmen
	<p>2. BESCHLEUNIGEN: <i>Risikosituationen werden ab dem Eintritt in das kantonale Dispositiv beurteilt, um so rasch wie möglich geeignete und koordinierte Interventionen zu organisieren</i></p>	<p>2.1 Systematische Erfassung der Risikofälle ab ihrem Eintritt ins kantonale Dispositiv</p> <p>2.2 Aufnahme der Zusammenarbeit ab der Identifizierung von Risikofällen</p> <p>2.3 Ausweitung der Funktionen der Zusammenarbeit zwischen RSD und RAV, um ein rascheres präventives Handeln zu ermöglichen</p>
	<p>3. SYSTEMATISIEREN: <i>Für das ganze Dispositiv eine Vorgehensweise einführen, damit jeder Akteur seinen Beitrag in der Umsetzung der koordinierten kantonalen Strategien situieren und denjenigen der anderen antizipieren kann</i></p>	<p>3.1 Verknüpfung der drei im Kanton geltenden Dispositive der Koordination der sozioprofessionellen Eingliederung</p> <p>3.2 Interventions- und Zusammenarbeitsabläufe festlegen, die die Einhaltung der Vorgehensweise gewährleisten</p> <p>3.3 Aufstellung eines allgemeinen Katalogs der Massnahmen</p> <p>3.4 Festsetzung der finanziellen Übernahme der beruflichen Eingliederungsmassnahmen und Öffnung eines kantonalen Eingliederungsfonds</p> <p>3.5 Zweckbestimmte Verwendung der Massnahmen</p>
	<p>4. MESSEN: <i>Ein ständiges Monitoring der Langzeitarbeitslosigkeit sicherstellen, um die Entwicklung des Problems zu überprüfen und die Effizienz des Dispositivs zu kontrollieren</i></p>	<p>4.1 Konstante Verfolgung der Arbeitslosigkeitsverläufe und Überprüfung der aktuellen Situation der Arbeitssuchenden ab dem Eintritt ins Dispositiv bis zu ihrem Austritt</p> <p>4.2 Überprüfung des Funktionierens des Dispositivs, Kontrolle seiner Leistungsstärke und Überwachung der nötigen Anpassungen im Zusammenhang mit den Langzeitarbeitslosigkeitsrisiken</p> <p>4.3 Systematische Beobachtung der Potenziale und Grenzen des Arbeitsmarkts im Verhältnis zu den strukturellen Merkmalen der Langzeitarbeitslosigkeit</p>
<p>Primärintervention: → in Fällen von Langzeitarbeitslosigkeit</p>	<p>5. DYNAMIK VERLEIHEN: <i>Die kantonalen Aktivierungsmassnahmen nach SHG und BAMG anpassen und zugunsten innovativer und diversifizierter Lösungen ergänzen, die vorzugsweise einer</i></p>	<p>5.1 Neuzentrierung der kantonalen aktiven Massnahmen nach dem Sozialhilfegesetz (Massnahmen der sozialen Eingliederung - SEM SHG) und dem Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (Massnahmen der beruflichen Eingliederung - BEM BAMG)</p> <p>5.2 Ergänzung der Beschäftigungsförderung durch neue aktive Massnahmen im kantonalen Dispositiv</p>

Stufen	Strategische Leitlinien	Aktionen / Massnahmen
	<i>nachhaltigen Rückkehr der ausgesteuerten oder von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossenen Personen in den Arbeitsmarkt gelten</i>	
Sekundärintervention: → <i>in älteren Fällen von Aussteuerung</i>	6. STABILISIEREN: <i>Endlosschleifen durch die Einführung von Massnahmen vermeiden, die einer stabilen und beständigen Lösung für Härtefälle förderlich sind</i>	6.1 Entwicklung eines Konzepts für «Reissverschluss-Stellen »
Postvention: → <i>in Fällen, wo eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt sehr unwahrscheinlich ist</i>	6. STABILISIEREN: <i>Endlosschleifen durch die Einführung von Massnahmen vermeiden, die einer stabilen und beständigen Lösung für Härtefälle förderlich sind</i>	6.2 Begleitung der Abgänge aus dem Arbeitsmarkt a) Aufnahme in die Behindertengesetzgebung b) Brückenrente

V.3. Einstufung nach Vorrangigkeit

Die nachstehend aufgeführten Empfehlungen werden nach ihrer Vorrangigkeit geordnet, entsprechend ihrem zwingenden Charakter, ihrer strategischen Umsetzung und ihrer Machbarkeit. Demzufolge können die 28 Empfehlungen auf operationeller Ebene in drei Kategorien eingeteilt werden:

1. schon umgesetzte oder in Umsetzung begriffene Massnahmen;
2. spätere Verstärkungs- und Stabilisierungsmassnahmen;
3. vorrangig zu ergreifende Massnahmen.

Die erste Kategorie besteht aus Massnahmen, die schon während der Abfassung des Berichts ergriffen worden sind. Die zweite enthält die Empfehlungen, die sich mittel- oder langfristig aus der Umsetzung der vorher genannten Massnahmen ableiten. In diesem Sinne bilden sie Verstärkungs- und Stabilisierungsmassnahmen, die später je nach der Wirkung der zuvor umgesetzten Massnahmen ergriffen werden können. Die Empfehlungen der dritten Kategorie hingegen müssen noch verwirklicht werden und sind jetzt vorrangig. Sie stellen gewichtige Änderungen dar, die zum einen die Mitwirkung des Staatsrats und zum andern die Zuteilung neuer Ressourcen erfordern.

Die Kommission nahm eine detaillierte finanzielle Evaluation dieser 28 Empfehlungen vor. Die Finanzdirektion des Staates Freiburg (FIND) nahm von der unten stehenden Tabelle Kenntnis und prüfte sie am 28. Mai 2013 in allen Einzelheiten mit der Kommission, die alle gewünschten Klärungen und Präzisierungen formulierte. Diese Tabelle detailliert den Inhalt der Kategorien, definiert die Empfehlungen unter ihrem finanziellen Aspekt und informiert darüber, wie sie finanziert werden könnten. Die Empfehlungen der ersten und dritten Kategorie können beziffert werden. Die Bezifferung der Empfehlungen der zweiten Kategorie muss auf einer angemessenen Beurteilung der Machbarkeit gründen.

V.3.1 Schon umgesetzte oder in Umsetzung begriffene Massnahmen

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
AMA	1.1 Die berufliche Eingliederung Ausgesteuerter oder von Personen ohne Anspruch auf die Leistungen nach AVIG optimieren, indem die Kompetenzen in den Bereichen arbeitsmarktliche Vermittlung und soziale Aktion verknüpft werden (Art. 86 BAMG)	Der aufgrund von Art. 86 BAMG am 1. März 2013 eröffnete Integrationspool+ entspricht dieser Empfehlung. Dotation: 6 VZÄ	3010.100 Kostenstelle: 4515	Ja	600'000.- Fr./Jahr
AMA	2.1 Risikosituationen systematisch ab ihrem Eintritt in das kantonale Dispositiv erfassen	Das von der SECO in Zusammenarbeit mit dem AMA initiierte Pilotprojekt (Wiedereingliederungs-Barometer: Okt. 2012-Febr. 2014) entspricht dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
KSA, AMA, IV-Stelle, RSD	2.2 Die Zusammenarbeit ab Identifizierung der Risikosituationen aufnehmen	Die Intensivierung der Früherkennung durch eine Anpassung der Abläufe innerhalb der IIZ entspricht dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
KSA, AMA, RSD	2.3 Die Funktionen der Zusammenarbeit zwischen RSD und RAV erweitern, um ein rascheres präventives Handeln zu ermöglichen	Die aufgrund von Art. 33 BAMG in Ausarbeitung befindliche Zusammenarbeitsvereinbarung entspricht dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
KSA, AMA, IV-Stelle, RSD	3.2 Interventions- und Zusammenarbeitsabläufe festlegen, die das Prozedere gewährleisten	Die Anpassung der Abläufe innerhalb der IIZ entspricht dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
AMA	4.3 Systematisch die Potenziale und Grenzen des Arbeitsmarkts im Verhältnis zu den strukturellen Merkmalen der Langzeitarbeitslosigkeit beobachten	Nützliche Daten sind schon verfügbar. Eine Anpassung ihrer Auswertung entspricht dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
SVA	6.2 Die Abgänge aus dem Arbeitsmarkt begleiten: Integration in die Behindertengesetzgebung	Diese Empfehlung wird in das derzeit laufende Gesetzgebungsprojekt NFA aufgenommen, und die Evaluation der finanziellen Auswirkung erfolgt in diesem Rahmen		Nein	Betrag gemäss künftigen Gesetzgebungsrahmen
AMA	7.1 Die Ausbildungszulagen (AZ) [im AVIG-Rahmen] nutzen und ausweiten	Die derzeitige Förderung und Benützung dieser Massnahme entsprechen dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
BBA	7.3 Lösungen für einen leichteren Zugang zu den formalen Ausbildungen prüfen	Die Anwendung von Art. 23 Abs. 3 BBiG fortsetzen und ausdehnen. Die budgetierte Summe muss übrigens auch andere Projekte nach Art. 4 (Förderung der Berufsbildung oder Leistungsauftrag an Dritte) unterstützen	3636.000	Ja	25'000.- Fr.
AMA	7.5 In den prekärsten Situationen eine individuelle Begleitung sicherstellen	Das vom Staatrat beschlossene und auf dem Bericht der CJD basierende Projekt Avenir 20-25 entspricht dieser Empfehlung	3130.007	Ja	200'000.- Fr./Jahr auf 2 Jahre
BBA	7.8 Eine ständige Evaluation der Massnahmen des Dispositivs der Hilfe an Jugendliche mit Eingliederungsschwierigkeiten organisieren und instrumentieren	Die kürzlich aufgrund des Berichts der CJD erfolgte Auswertung des Case Management für Jugendliche entspricht dieser Empfehlung. Die Kosten von 130.000 Franken werden zu je 50% vom Bund und von der Uni Freiburg finanziert: keine spezifische Finanzierung durch den Staat		Nein	0.- Fr./Jahr

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
AMA, KSA	7.9 Den Analphabetismus in unserem Kanton entschlossen bekämpfen	Die Sensibilisierungsmassnahmen, die mit dem Verein Lesen und Schreiben in dem vom Bund unterstützten Projekt organisiert werden, entsprechen dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr

V.3.2 Spätere Verstärkungs- und Stabilisierungsmassnahmen

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
AMA, KSA, IV-Stelle, RSD	3.1 Die drei im Kanton geltenden Regelungen für die Koordination der sozioprofessionellen Eingliederung verknüpfen	Die Anpassung der Arbeitsprozesse zwischen IIZ, CJD (Plattform Jugendliche) und Integrationspool+ entspricht dieser Empfehlung. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
AMA, KSA, IV-Stelle, RSD	3.3 Einen allgemeinen Katalog der Massnahmen aufstellen	Diese Empfehlung ist von der IIZ berücksichtigt worden und wird in diesem Rahmen für eine allfällige Anpassung der Arbeitsprozesse geprüft. Keine finanzielle Auswirkung auf das Budget des Staates		Nein	0.- Fr./Jahr
AMA, KSA, IV-Stelle	3.4 Die finanzielle Übernahme der beruflichen Eingliederungsmassnahmen festlegen und einen kantonalen Eingliederungsfonds öffnen	Diese Empfehlung ist von der IIZ berücksichtigt worden, die im Lauf dieser Gesetzgebungsperiode eine Bedarfsermittlung durchführen wird		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und künftigem Gesetzgebungsrahmen
AMA, KSA	3.5 Die Massnahmen zweckgerichtet	Diese Empfehlung wird in das von der SECO in		Nein	0.- Fr./Jahr

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
	verwenden	Zusammenarbeit mit dem BBA initiierte Pilotprojekt (Wiedereingliederungs-Barometer: Okt. 2012-Febr. 2014) aufgenommen, mit dem der Bedarf nach Anpassung der Erteilungsstrategien und der verfügbaren Massnahmenverzeichnisse evaluiert werden kann. Keine Auswirkung auf das Budget des Staates			
KSA	6.2 Die Abgänge aus dem Arbeitsmarkt begleiten : Brückenrente	Diese Empfehlung muss im Hinblick auf die Wirkung der schon umgesetzten Massnahmen und in Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Kantone beurteilt werden. Lancierung einer Machbarkeitsstudie durch den Steuerungsausschuss (CoPil)		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und künftigem Gesetzgebungsrahmen
AMA, KSA	7.1 Die Ausbildungszuschüsse (AZ) [ausserhalb AVIG-Rahmen] nutzen und ausdehnen	Diese Empfehlung muss aufgrund einer vorgängigen Überprüfung der Auswirkung der AZ im AVIG-Rahmen beurteilt werden. Lancierung einer Machbarkeitsstudie durch den Steuerungsausschuss		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und künftigem Gesetzgebungsrahmen
ABBA	7.2 Die Ausbildungsbeiträge (Studien-darlehen oder Stipendien) ausweiten	Diese Empfehlung muss im Zusammenhang mit der Frage der Heraufsetzung der Stipendien beurteilt werden. Lancierung einer Machbarkeitsstudie durch den Steuerungsausschuss		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und künftigem Gesetzgebungsrahmen
BBA, BEA	7.4 Die Ausweitung der Validierung von Bildungsleistungen fördern	Diese Empfehlung muss im Zusammenhang mit den jüngsten, auf eine Harmonisierung der Abläufe hinzielenden Entwicklungen auf Bundesebene beurteilt werden. Lancierung einer Machbarkeitsstudie durch den Steuerungsausschuss		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und künftigem Gesetzgebungsrahmen

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
BBA	7.6 Den Aktionsradius der Netzwerke von Ausbildungsbetrieben erweitern	Diese Empfehlung muss aufgrund der bestehenden Netzwerke beurteilt werden. Lancierung einer Machbarkeitsstudie durch den Steuerungsausschuss		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und Machbarkeit
BEA, KSA, IMR	7.7 Den Zugang zu den Massnahmen der nicht-formalen Ausbildung erleichtern	Diese Empfehlung muss aufgrund des bestehenden Angebots beurteilt werden. Lancierung einer Machbarkeitsstudie durch den Steuerungsausschuss		Nein	Betrag gemäss Bedarfsermittlung und Machbarkeit

V.3.3 Vorrangig zu ergreifende Massnahmen

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
AMA, KSA, IV-Stelle, RSD	1.2 Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) vermehrt im Frühstadium der Arbeitslosigkeitsverläufe konsolidieren und ausweiten, um der Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen	Diese Empfehlung erfordert nur eine Anpassung der Arbeitsprozesse ohne finanzielle Auswirkung auf das Budget des Staates. Anwendung durch die IIZ-Kommission und Überprüfung durch den Steuerungsausschuss		Nein	0.- Fr./Jahr
AMA, KSA, IV-Stelle, RSD	1.3 Eine gemeinsame kantonale Strategie der sozioprofessionellen Eingliederung beschliessen	Diese Empfehlung erfordert nur eine Anpassung der Arbeitsprozesse ohne finanzielle Auswirkung auf das Budget des Staates. Anwendung durch das KSA und das BBA in Verbindung mit		Nein	0.- Fr./Jahr

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
		Art. 33 BAMG und Überprüfung durch den Steuerungsausschuss			
KSA	5.1 Die aktiven kantonalen Massnahmen nach dem Sozialhilfegesetz (Massnahmen der sozialen Eingliederung – SEM SHG) und des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (kantonale Massnahmen der beruflichen Eingliederung – BEM BAMG) neu zentrieren	Diese Empfehlung erfordert nur eine Anpassung der Arbeitsprozesse und des Katalogs der SEM / SHG sowie der Verwendung der BEM / BAMG, ohne finanzielle Auswirkung auf das Budget des Staates. Anwendung durch das KSA und das AMA und Überprüfung durch den Steuerungsausschuss		Nein	0.- Fr./Jahr
AMA	5.2 Die Beschäftigungsförderung durch neue aktive Massnahmen im kantonalen Dispositiv ergänzen	Die Umsetzung dieser Empfehlung besteht darin, die Massnahmen BEM BAMG in beauftragten Organisationen durch ein neues Subventionierungsmodell wie etwa das Hamburger Modell zu ersetzen	3010.100	Ja	200'000.- Fr./Jahr
AMA, KSA	4.1 Die Arbeitslosigkeitsverläufe laufend nachverfolgen und die aktuelle Situation der Stellensuchenden ab dem Eintritt in das Dispositiv bis zu ihrem Abgang überprüfen	Diese Empfehlung muss auf der Grundlage eines Expertise-Auftrags umgesetzt werden. Lancierung und Begleitung des Mandats durch den Steuerungsausschuss	3636.122 Kostenstelle: 3650	Nein	50'000.- Fr.
AMA, KSA, IV-Stelle, RSD	4.2 Das Funktionieren des Dispositivs überprüfen, seine Leistungsstärke kontrollieren und über die nötigen Anpassungen in Verbindung mit den Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit wachen	Diese Empfehlung muss auf der Grundlage des Steuerungsinstruments nach der Empfehlung 4.1 umgesetzt werden. Der Steuerungsausschuss vergewissert sich, dass die betroffenen Dienste die geeigneten Massnahmen treffen		Nein	0.- Fr./Jahr

Betroffene Dienste	Empfehlungen	Erläuterungen	Budgetposition Staat	Eintragung im Finanzplan 2013-2016	Veranschlagung (Jahresbudget oder Projekt)
AMA, KSA	6.1 Ein Konzept für «Reissverschluss-Stellen » entwickeln	Diese Empfehlung muss im Hinblick auf die Wirkung der schon umgesetzten Massnahmen und unter Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Kantone beurteilt werden. Machbarkeitsstudie und Erarbeitung eines Modells unter Führung des Steuerungsausschusses.		Nein	0.- Fr./Jahr

VI. INTERVENTIONSACHSEN: KONZEPTUELLE UND WISSENSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN

Dieses Kapitel umfasst die Ergebnisse der Begutachtungen der Kommission, der Auswertung der Fachliteratur und, etwas genereller, der Ausschau nach vorbildlichen Verfahren, die in anderen kantonalen, nationalen oder internationalen Kontexten angewandt werden.

Das auf diese Weise zusammengetragene Wissen bildet den Ausgangspunkt für die Exploration neuer Überlegungsansätze und die Analyse der verschiedenen Lösungen für die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen. Anhand der Merkmale, die die Problematik im Kanton Freiburg aufweist, können diese Ergebnisse konkretisiert und die im 5. Kapitel präsentierten Empfehlungen daraus gezogen werden.

Der erste Teil dieses Kapitels enthält eine Klassifikation, die für die Konzeptualisierung dieses Untersuchungsfeldes nützlich ist. Darauf folgt eine eingehende Analyse der von der Kommission vorgeschlagenen Interventionsachsen (s. III.3, S. 17): Hier werden die auf dem Spiel stehenden Interessen, die hauptsächlich Unterscheidungsdimensionen, eine Vision, die festgestellten Diskrepanzen und die vorbildlichen Verfahren aufgezeigt.

VI.1. Vier komplementäre Achsen für einen globalen Ansatz

Die im vorliegenden Bericht entwickelte Vision beruht auf diesem Postulat: Die sozioprofessionelle Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen kann und muss nach einem ganzheitlichen Ansatz auf verschiedenen komplementären Interventionsebenen angegangen werden.

Angesichts der Vielfalt der Massnahmen, die innerhalb der von der Kommission festgelegten Interventionsachsen eingeleitet werden können, werden in den folgenden Abschnitten die Ergebnisse der Arbeiten präsentiert, die für die Absteckung dieses komplexen Tätigkeitsfeldes durchgeführt wurden. Diese Arbeiten stützen sich auf die zahlreichen in den letzten Jahren im Kanton Freiburg, in der Schweiz und im internationalen Kontext durchgeführten Evaluationen. In der Tat vermitteln diese wissenschaftlichen Auswertungen einen recht präzisen Überblick über die verschiedenen Kategorien von Interventionen und Massnahmen – sowie über deren Effizienz, Erheblichkeit und Auswirkungen auf die Wiedereingliederungsquote.

VI.1.1 Einteilung der Aktivierungsmassnahmen

Im Rahmen ihrer Arbeiten über Modelle und Konzepte im Bereich der beruflichen Eingliederung stellen die Forscher Schaufelberger und Mey (2009; 2010) fest, dass das Fehlen von Orientierungspunkten in diesem Tätigkeitsfeld eine Quelle von Hindernissen für die gute Ausführung der Aufgaben der Fachleute der beruflichen Eingliederung, d.h. die Sozialdienste und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, darstellt. Diese Unübersichtlichkeit bringt Koordinationsprobleme und eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf die Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure mit sich. Um das Fundament einer Klassifikation der Massnahmen zu legen, definieren die Autoren zwei hauptsächlichliche Unterscheidungsdimensionen: den *Fokus der Massnahme* und die *Funktion der Massnahme*.

Die erste Dimension definiert die Ebene, auf der die Massnahme angewandt wird, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Diese Dimension beschreibt somit die Art und Weise, wie die Ziele erreicht werden können:

- > Fokus Individuum (Training, Qualifikation, spezifische Massnahmen usw.);

- > Fokus Umfeld (Arbeitsplatzanpassung oder -optimierung; Förderung und Bereitstellung von angepassten Arbeitsplätzen);
- > Fokus Individuum und Umfeld (optimale Übereinstimmung der Möglichkeiten des Individuums mit den Merkmalen des Umfelds).

Die ersten zwei Fokusse entsprechen der Unterscheidung, die auch bei den Interventionsachsen (s. III.3, S. 17) gemacht wurde, und der dritte Fokus befindet sich an ihrem Überschneidungspunkt.

Die Unterscheidungsdimension Funktion der Massnahme bestimmt ihrerseits das Ziel der Massnahme und umfasst vier Deklinationen:

- > Aufrechterhaltung einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt;
- > Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt;
- > Vorbereitung der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt;
- > soziale Teilhabe.

Für die Zwecke des Berichts, der sich mit der sozioprofessionellen Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt befasst, sind nur die zweite und die dritte Deklination dieser Dimension relevant; die Dimension muss daher entsprechend den Bedürfnissen des Berichts verfeinert werden. Dazu können die vier von Bonoli definierten idealtypischen Arten von Massnahmen herangezogen werden: An ihnen sind die Ziele der Massnahmen und die Instrumente zu ihrer Erreichung klar ersichtlich (Bonoli, 2008b).

Art der Massnahme	Ziel	Instrument
<i>Verstärkung der Anreize</i>	Die positiven und negativen Beschäftigungsanreize für Stellensuchende, die Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung empfangen, verstärken	Steuerermässigungen Begrenzung der Leistungsbezugsdauer Leistungsreduktionen Bedingtheit der Leistungen (Zwang) Sanktionen
<i>Beschäftigungsförderung</i>	Die Beschäftigungshindernisse abschaffen und die (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern	Arbeitsvermittlungen Einarbeitungszuschüsse Individuelle Gespräche Programme für die Stellensuche
<i>Betätigung</i>	Dafür sorgen, dass stellenlose Personen aktiv bleiben; die soziale Verschlechterung während der Inaktivität begrenzen	Schaffung von Stellen im öffentlichen Sektor Programme für die vorübergehende Beschäftigung
<i>Investition in das Humankapital</i>	Die Chancen von erwerbslosen Personen, eine Stelle zu finden, durch ihre Neuqualifizierung verbessern	Aneignung der Grundkompetenzen (Neu-)Qualifizierungsprogramme

Die Kombination von Funktion der Massnahme, Fokus der Massnahme und Interventionsachsen ergibt die folgende Analysetafel. Sie wird in Abschnitt VI.5.4 (S. 142) über die organisatorische Regelung wieder aufgenommen, um die Analyse des Freiburger Dispositivs zu vervollständigen.

Fokus	Individuum		Umfeld		Individuum und Umfeld
	Achsen	Förderung der dauerhaften Beschäftigung	Qualifikation und Ausbildung	Arbeitsmarkt	
<i>Verstärkung der Anreize</i>					
<i>Beschäftigungsförderung</i>					
<i>Betätigung</i>					
<i>Investition in das Humankapital</i>					

VI.1.2 Inventar der Massnahmen zur sozioprofessionellen Wiedereingliederung

In diesem Abschnitt sind gestützt auf die Dokumentenrecherchen alle Arten von existierenden Massnahmen zur sozioprofessionellen Wiedereingliederung aufgeführt. Jede Massnahme ist entsprechend ihrer Funktion (Bonoli) und ihres Fokus (Schaufelberger & Mey) eingeteilt. Ziel dieses Inventars ist es, die konstitutiven Elemente eines Dispositivs für sozioprofessionelle Wiedereingliederung global und vernetzt zueinander in Beziehung zu setzen.

Die letzte Spalte der folgenden Tabelle enthält eine vollständige Bestandesaufnahme der im Kanton Freiburg zur Verfügung stehenden Massnahmen – unabhängig vom Versicherungssystem.

Funktion	Fokus ⁶	Wiedereingliederungsmassnahme	Beschreibung	Inventar im Kanton Freiburg
Verstärkung der Anreize	I	Positive Anreize	Finanzielle Anreize in Form von Freibeträgen auf das Erwerbseinkommen oder Steuerermässigungen zur Unterstützung der Berufstätigkeit; sie sollen erlauben, dass «sich die Arbeit auszahlt»	<ul style="list-style-type: none"> > Anrechnung von Zwischenverdienst (Art. 24 AVIG) > Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige (Art. 22a Abs. 1 SHG, Art. 17 VSHG, Punkt E.1.2 der SKOS-Richtlinien) > Bildungsgutschein

⁶ «I»: Fokus Individuum, «U»: Fokus Umfeld, «I&U»: Fokus Individuum und Umfeld.

Funktion	Fokus ⁶	Wiedereingliederungsmassnahme	Beschreibung	Inventar im Kanton Freiburg
	I	Zwangsanreize	Zwangsanreize umfassen Bedingungen, denen der Leistungsanspruch untersteht, und die Überwachung der Massnahmen. Ziel ist, auf die Bezüger einen gewissen Druck auszuüben und ihr Verhalten in die gewünschte Richtung zu lenken; Beispiele: Bedingungen für die Teilnahme an einer Massnahme oder ein Programm für die Beschränkung des Zugangs (<i>gate-keeping</i>).	<ul style="list-style-type: none"> > Rahmenfristen (Art. 9 AVIG) > Pflichten des Versicherten und Kontrollvorschriften, u. a. individuelle Beratungsgespräche (Art. 17 AVIG) > Beschränkung der Leistungsdauer (Art. 84 Abs. 2 und 3 BAMG) > Subsidiarität (Art. 5 SHG) > Rückerstattung der Sozialhilfe (Art. 29 Abs. 1 SHG)
	I	Negative Anreize	Negative Anreize äussern sich in der Beschränkung, Kürzung oder Einstellung von Leistungen bei ihrer Nichteinhaltung (<i>Ex-post</i> -Wirkung des Zwangs). Ziel ist, auf die Bezüger einen gewissen Druck auszuüben und ihr Verhalten zu beeinflussen.	<ul style="list-style-type: none"> > Sanktionen (Art. 30 AVIG) > Sanktionen (Art. 7b IVG) > Einstellung und Entzug des Leistungsanspruchs (Art. 83 BAMG) > Kürzung, Ablehnung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen (Art. 22a Abs. 1 SHG, Art. 10 VSHG, Punkt A.8 der SKOS-Richtlinien)
Beschäftigungsförderung	U	Anpassung des Arbeitsplatzes	Anpassung, Optimierung des Arbeitsplatzes und des Arbeitsumfelds nach Massgabe der Möglichkeiten und der Produktivität der betroffenen Person.	<ul style="list-style-type: none"> > Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge (Art. 68 AVIG) > Massnahmen der Frühintervention (Art. 7d IVG) > Entschädigung für Betreuungskosten (Art. 11a IVG) > Medizinische Massnahmen (Art. 12 ff. IVG) > Übernahme der Erwerbsauslagen (Art. 22a Abs. 1 SHG, Art. 17 VSHG, Punkt C.1.2 der SKOS-Richtlinien) > Übernahme der Auslagen für die Fremdbetreuung von Kindern (Art. 22a Abs. 1 SHG, Art. 17 VSHG, Punkt C.1.3 der SKOS-Richtlinien)

Funktion	Fokus ⁶	Wiedereingliederungsmassnahme	Beschreibung	Inventar im Kanton Freiburg
	I&U	Lohnkostenzuschüsse für den regulären Arbeitsmarkt	Finanzielle Anreize für die Arbeitgeber mit dem Zweck, ihre Bereitschaft zu erhöhen, Personen mit einer reduzierten Produktivität anzustellen oder zu behalten und allfällige Leistungsdefizite wirtschaftlich abzufedern.	<ul style="list-style-type: none"> > Einarbeitungszuschüsse (Art. 65 f. AVIG und Art. 18a IVG) > Ausbildungszuschüsse (Art. 66a AVIG) > Entschädigung für Beitragserhöhungen (Art. 18c IVG) > Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen (Art. 84 Abs. 1 Bst. b BAMG) > Finanzhilfe für die Ausbildung von Personen mit grösseren Schwierigkeiten oder Behinderten (Art. 23 Abs. 3 BBiG)
	I	Training für die Stellensuche	Spezifische Beratungs- und Trainingsleistungen zur Optimierung der Bewerbungsunterlagen und der Bewerbungstechnik	<ul style="list-style-type: none"> > Kollektive Kurse (Art. 60 Abs. 1 AVIG) > Atelier für Bewerbungstechnik (Atelier BT; Art. 60 Abs. 1 AVIG) > Eingliederungsmassnahmen, die für die Gesellschaft nützlich sind (Art. 4 Abs. 5 SHG, Art. 2 Abs. 2 Bst. f ARSHG)
	U	Arbeitsvermittlung	Direkte oder über Verleihbetriebe erfolgende Vermittlung von Arbeit an Stellensuchende. Die Massnahmen umfassen im Allgemeinen die Prüfung und Optimierung der Bewerbungsunterlagen sowie die Suche nach angemessenen und realistischen Arbeitsstellen.	<ul style="list-style-type: none"> > Arbeitsvermittlung (Art. 85 Abs. 1 Bst. a AVIG) > Arbeitsvermittlung (Art. 18 Abs. 1 Bst. a IVG) > Programme, die in Form eines Personalverleihs organisiert werden (Art. 84 Abs. 1 Bst. c BAMG)
	I&U	Begleitete Beschäftigung	Intensive Unterstützung im Hinblick auf die Erlangung und die Aufrechterhaltung einer regulären Arbeit. Die Intervention erfolgt sowohl bei den Betroffenen und als auch bei den potenziellen Arbeitgebern.	<ul style="list-style-type: none"> > Individuelle Beratungsgespräche (Art. 17 AVIG) > Arbeitsvermittlung (Art. 18 Abs. 1 Bst. b IVG) > Eingliederungsmassnahmen, die für die Gesellschaft nützlich sind (Art. 4 Abs. 5 SHG, Art. 2 Abs. 2 Bst. f ARSHG)
	I	Unterstützung bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit	Diese Unterstützung ermöglicht Stellensuchenden die Aufnahme, den Ausbau und die Finanzierung einer Tätigkeit als Selbständigerwerbende.	<ul style="list-style-type: none"> > Unterstützung bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Art. 71a ff. AVIG) > Kapitalhilfe (Art. 18d IVG)

Funktion	Fokus ⁶	Wiedereingliederungsmassnahme	Beschreibung	Inventar im Kanton Freiburg
Betätigung	I	Beschäftigungs- und Arbeitstrainingsprogramme	Befristete Arbeitseinsätze (ohne Anstellung) im öffentlichen Sektor, im Vereinssektor oder im zweiten Arbeitsmarkt. Teilnehmende sollen sich konkrete Berufserfahrungen aneignen, um ihre Chancen auf eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt und ihre Fähigkeiten verbessern und trainieren zu können. Diese Programme können einen mehr oder weniger grossen Anteil an Qualifizierungsmassnahmen beinhalten.	<ul style="list-style-type: none"> > Übungsfirmen für kaufmännische Praxis (Art. 60 Abs. 1 AVIG) > Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (Art. 64a Abs. 1 Bst. a AVIG) > Motivationssemester (Art. 64a Abs. 1 Bst. c AVIG) > Sozioprofessionelle Rehabilitationsmassnahmen und Beschäftigungsmassnahmen (Art. 14a IVG) > Qualifizierungsprogramme bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften und nicht gewinnorientierten Institutionen (Art. 84 Abs. 1 Bst. b BAMG) > Eingliederungsmassnahmen, die für die Gesellschaft nützlich sind (Art. 4 Abs. 5 SHG, Art. 2 Abs. 2 Bst. f ARSHG) > Programme der Gemeinden zur vorübergehenden Beschäftigung
	I&U	Lang dauernde oder unbefristete subventionierte Tätigkeiten	Unbefristete Arbeitsmöglichkeiten oder arbeitsmarktergänzende Tätigkeiten wie Sozialfirmen für Sozialhilfeempfänger oder geschützte Werkstätten für Behinderte. Die Teilnahme an solchen Massnahmen kann entlohnt werden. Das primäre Ziel ist, den Betroffenen eine korrekte Arbeit anzubieten und ihnen damit die Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.	<ul style="list-style-type: none"> > Beschäftigungsmassnahmen (Art. 14a Abs. 2 Bst. b IVG)

Funktion	Fokus ⁶	Wiedereingliederungsmassnahme	Beschreibung	Inventar im Kanton Freiburg
Investition in das Humankapital	I	Qualifizierungskurse	Reine Bildungs- und Qualifizierungsangebote (Kurse), Nachholung von Schulstoff (Grundkenntnisse) oder Ausbildungsprogramme, die mit Arbeitseinsätzen im regulären oder zweiten Arbeitsmarkt gekoppelt sein können.	<ul style="list-style-type: none"> > Individuelle und kollektive Kurse zur Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung (Art. 60 Abs. 1 AVIG) > Ausbildungen, die der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleichgestellt sind (Art. 16 Abs. 2 IVG) > SEM mit Schwerpunkt Ausbildung, persönliche Entwicklung, Entwicklung des persönlichen Wohlbefindens, gemeinschaftliche Tätigkeiten, Beteiligung am sozialen Austausch, Nützlichkeit für die Gesellschaft (Art. 4 Abs. 5 SHG, Art. 2 Abs. 2 Bst. a–f ARSHG)
	I	Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen	Befristete Arbeitseinsätze (ohne Anstellung) im regulären Arbeitsmarkt. Teilnehmende sollen sich Berufserfahrungen aneignen, um ihre Chancen auf eine Integration im regulären Arbeitsmarkt und ihre Fähigkeiten zu verbessern bzw. zu trainieren. Diese Programme können einen mehr oder weniger grossen Anteil an Qualifizierungsmassnahmen beinhalten.	<ul style="list-style-type: none"> > Ausbildungspraktika (Art. 60 Abs. 1 AVIG) > Berufspraktika (Art. 64a Abs. 1 Bst. b AVIG) > Erstmalige berufliche Ausbildung (Art. 16 Abs. 1 IVG) > Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen (Art. 84 Abs. 1 Bst. b BAMG)
	I&U	Berufsbegleitende Qualifizierung	Qualifizierende Massnahmen im Rahmen einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt zur Erhaltung und Verbesserung der Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit.	<ul style="list-style-type: none"> > Weiterbildung während Arbeitszeitverkürzungen (Art. 41 AVIG) > Integrationsmassnahmen, welche im Betrieb erfolgen (Art. 14a Abs. 5 IVG)

VI.2. Förderung der dauerhaften Beschäftigung

Dieses Kapitel konzentriert sich auf die Massnahmen, die den Stellensuchenden und spezifischer den Langzeitarbeitslosen gegenüber zu unternehmen sind. Dieser Ansatz umfasst zwei Strategien: einerseits die Förderung der dauerhaften Beschäftigung (*work first*) und andererseits die Ausbildung und die Qualifizierung. Beide Strategien werden generell zu den staatlichen Aktivierungspolitiken oder zu den Aktivierungsmassnahmen gezählt, die sich durch die Wechselseitigkeit der Pflichten der Beteiligten auszeichnen: Von den entschädigten Arbeitslosen wird verlangt, dass sie aktiv nach einer Stelle suchen oder an einem Programm teilnehmen, das geeignet ist, ihre Aussichten auf eine sozioprofessionelle Eingliederung zu verbessern

(OECD, 2006; Konle-Seidl & Eichhorst, 2008). Dies ist gegenwärtig in den Beschäftigungs- und Sozialpolitiken ein vorherrschendes Paradigma – wie beispielsweise die ALV und die IV zeigen.

Unter Förderung der dauerhaften Beschäftigung versteht man die staatlichen Aktivierungspolitiken, die auf die direkte berufliche Wiedereingliederung der Stellensuchenden zielen. Diese Strategie fusst namentlich auf den angelsächsischen *Work-first-* oder *Workfare-*Modellen, die als Grundprinzip voraussetzen, dass jeder Stellensuchende grundsätzlich in der Lage ist, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren – dass aber der Arbeitsmarkt bestimmt, wer erwerbsfähig ist und wer nicht (Bonoli, 2008b). In diesem Abschnitt werden die Chancen einer solchen Strategie mit Blick auf den gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitsmarkt dargelegt, die Massnahmen, die auf die Bezüger der Systeme der sozialen Sicherheit gerichtet sind und die Beschäftigungsförderung anregen können, und die Aussichten in diesem Bereich im nationalen und freiburgischen Kontext.

VI.2.1 Die Ausrichtung auf die Arbeit: Notwendigkeiten und Chancen

VI.2.1.1 Wirkungen arbeitsorientierter Massnahmen und institutionelle Veränderungen

Der auf dem *Work-first-*Modell beruhende Ansatz ist an sich nicht neu: Er wurde in den Neunzigerjahren in den USA entwickelt und wurde namentlich in Kanada und England weiterentwickelt. Im Gegensatz dazu entwickelten Länder wie Frankreich, Deutschland oder die Schweiz Aktivierungsstrategien, die auf der Qualifizierung und Weiterbildung der Stellensuchenden beruhen. Nach zwei Jahrzehnten der Umsetzung und des Experimentierens hat sich herausgestellt, dass sich die besten Ergebnisse mit Massnahmen erzielen lassen, die klar auf die berufliche Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt gerichtet sind. Die zahlreichen Evaluationen, die in den USA und in Europa durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass sich die Orientierung auf die Arbeit auszahlt (Card, Kluve, & Weber, 2009; Gerfin & Lechner, 2002; Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Martin & Grubb, 2001). Die Massnahmen, die in Bezug auf die Wiederbeschäftigung die besten Wirkungen zeigen, sind Leistungen, die die Stellensuchenden dem Arbeitsmarkt näherbringen. Dies können Lohnkostenzuschüsse für (private oder öffentliche) Arbeitgeber sein oder Massnahmen für die Unterstützung bei der Stellensuche. Die Verknüpfung dieser Leistungen mit negativen Anreizen (Sanktionen), Zwangsankreizen (Kontrollen) und positiven Anreizen (Belohnungen) erhöht zudem ihre Wirksamkeit. Ausgehend von diesen Feststellungen definieren zahlreiche europäische Länder ihre Wiedereingliederungsdispositive neu und richten sie stärker auf den regulären Arbeitsmarkt aus.

In der Schweiz widerspiegeln die laufenden Gesetzgebungsarbeiten zu den Sozialversicherungen diesen Paradigmenwechsel, der mit einem politischen Willen verknüpft ist, die Ausgaben für die soziale Sicherheit zu reduzieren. In diesem Sinn sind die sukzessiven Gesetzesrevisionen der IV oder der Unfallversicherung bedeutsam, da sie die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zum Dreh- und Angelpunkt haben. Unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungspolitiken tendiert die 4. Revision der ALV dahin, eine institutionelle Veränderung herbeizuführen, weil die Reduktion der Leistungen namentlich mit einer Aufgaben- und Kompetenzen-Umverteilung der sozialen Sicherheit und mit einer Verschiebung von Kompetenzen zu den Kantonen und Gemeinden einhergeht. Darüber hinaus ist es wesentlich, dass die Strategien, die in den verschiedenen Teilen des Systems umgesetzt werden, konvergieren, weil es sonst zu unerwünschten Wirkungen oder gar zu institutionellen Blockierungen kommen könnte. Ein Risiko stellt zurzeit die Tatsache dar, dass die Sozialversicherungen des Bundes auf die Aktivierung und insbesondere auf die rasche Wiederbeschäftigung ausgerichtet sind - und die kantonalen Dispositive, namentlich dasjenige der Sozialhilfe, eben nicht (bzw. divergente Bestandteile umfassen): das Risiko einer bedeutenden Übertragung von Lasten und einer dauerhaften Abhängigkeit der Bezügerinnen und Bezüger von den besagten Dispositiven.

VI.2.1.2 Bedarf an niedrigqualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt

Die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und insbesondere von niedrigqualifizierten Personen ist eine schwierige Aufgabe. Auch sind angesichts der raschen Veränderungen des Arbeitsmarktes, der zunehmenden Spezialisierung der Berufsbereiche und der Internationalisierung der Märkte Zweifel berechtigt, ob denn eine Strategie, die auf die rasche Wiederbeschäftigung gerichtet ist, für diese Zielgruppe auch wirklich geeignet ist.

Die in diesem Bereich durchgeführten Studien zeigen, dass die Realität komplexer ist. Erstens darf der Arbeitsmarkt nicht als Warteschlange aufgefasst werden, in die sich die Leute einfach entsprechend den Prädiktoren für den Eingliederungserfolg einreihen: Die Anstellung wird als ein dynamischer Prozess von Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Stellensuchenden definiert. Darüber hinaus lässt sich die stabile Entwicklung des Volumens an Stellen, die ein niedriges Qualifikationsniveau erfordern, gestützt auf die Methode des Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi (ORTE, 2007a; 2007b) und auf die Schweizerische und Freiburgische Lohnstrukturerhebung (LSE) beobachten.

Tatsächlich stellt man auf nationaler Ebene bei Betrachtung aller Tätigkeitsbereiche den Trend fest, dass der Anteil der einfachen und repetitiven Tätigkeiten (Anforderungsniveau 4 gemäss AVG) von 1996 bis 2002 signifikant abgenommen hat (-4.2%) – ab 2002 jedoch stabil bleibt (-1.1%). Die Ergebnisse sind kontrastreicher, wenn man die Tätigkeitsbereiche einzeln betrachtet, denn in mehreren Tätigkeitsbereichen des Tertiärsektors hat die Anzahl wenig qualifizierter Tätigkeiten ab 2002 zugenommen (vgl. Abbildung 7). Diese Ergebnisse müssen allerdings nach dem Stellenvolumen gewichtet werden: Denn obwohl der Anteil der einfachen und repetitiven Tätigkeiten beispielsweise im Bereich der Sicherheit und der Bewachung eine aussergewöhnliche Zunahme verzeichnet (+31% von 2004 bis 2008), vereinigen diese Stellen im Jahr 2008 laut AVG, über alle Tätigkeitsbereiche zusammen betrachtet, nur 1.7% der repetitiven Tätigkeiten.

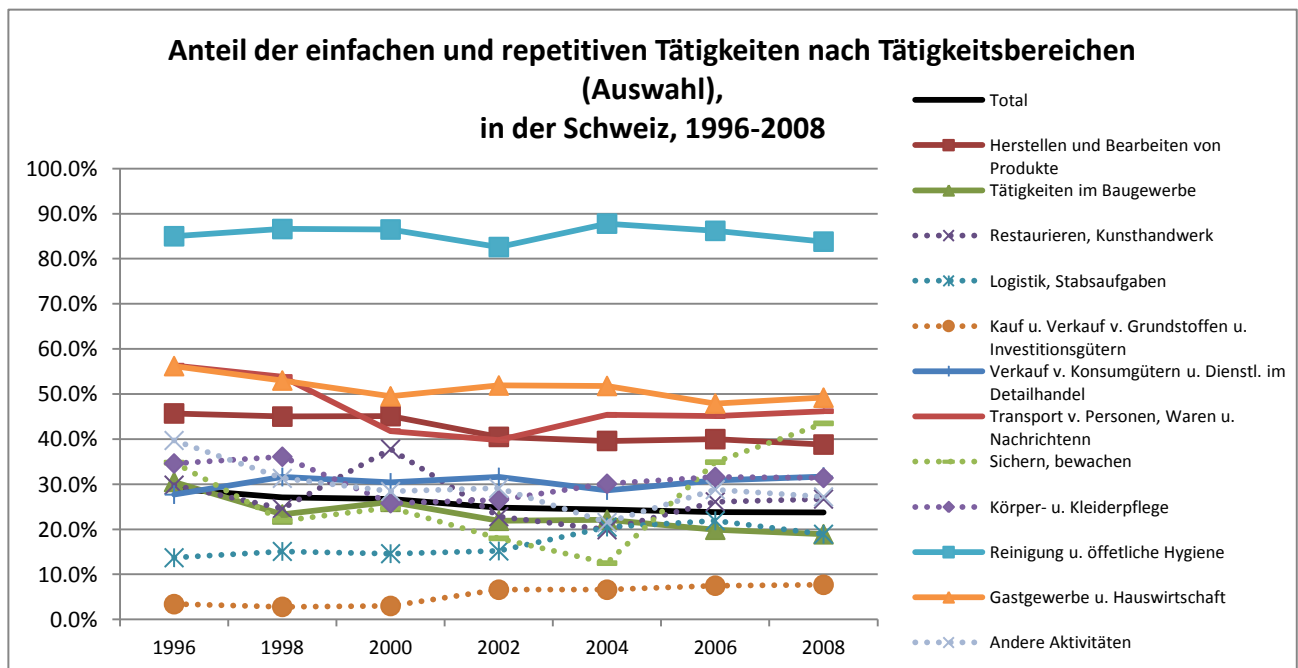


Abbildung 7 : Entwicklung der einfachen und repetitiven Tätigkeiten in der Schweiz

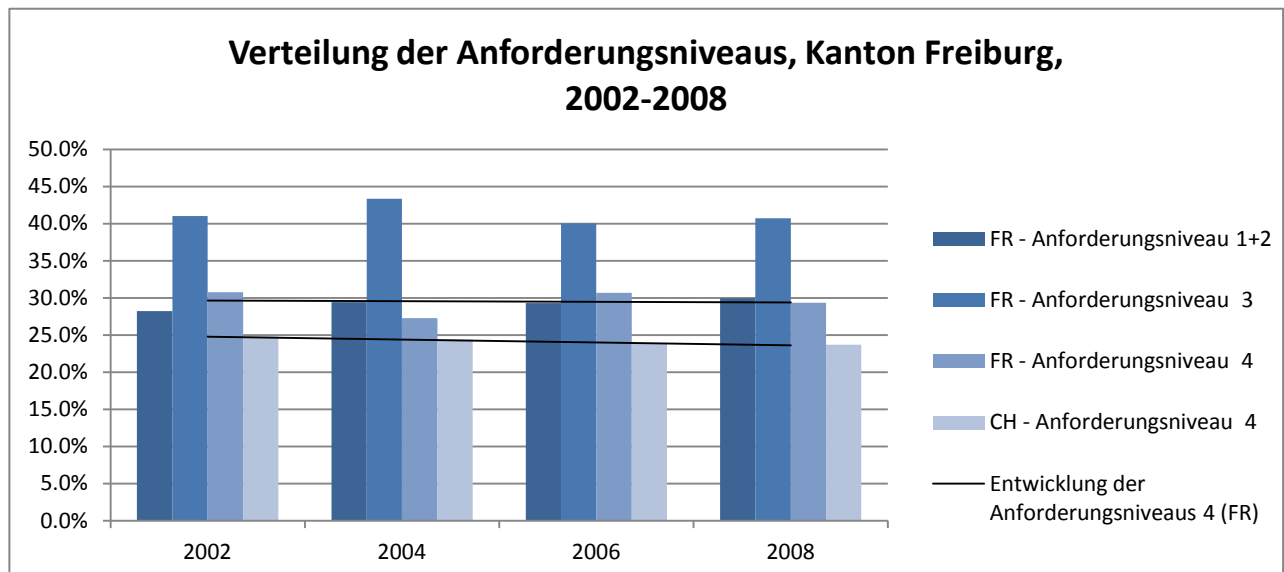


Abbildung 8 : Verteilung der Anforderungsniveaus

Wenn man die signifikantesten Tätigkeitsbereiche betrachtet (oberes Quartil; durch einen vollen Strich dargestellte Tätigkeiten, vgl. Grafik hiernach), mit Ausnahme des Baugewerbes (6%) und der Warenherstellung (19.5%), stellt man fest, dass die Bereiche des Detailhandels, des Personentransports, der Reinigung und der gastgewerblichen Tätigkeiten die Hälfte (49.9%) der Tätigkeiten dieses Anforderungsniveaus ausmachen und, je nach Bereich, zwischen 32 und 84% der Tätigkeiten aller Arten.

Im Kanton Freiburg unterscheiden sich die Ergebnisse in mehrfacher Hinsicht von denen auf nationaler Ebene: Vorab liegt der Anteil der einfachen und repetitiven Tätigkeiten (Anforderungsniveau 4) von 2002 bis 2008 (für den Kanton verfügbare Daten) durchschnittlich um 5.3% über dem schweizerischen Durchschnitt – und seit 2006 ist eher eine Zunahme dieses Anteils zu beobachten (vgl. Abbildung 8). Im Vergleich zu den nationalen Daten sind die Bereiche der Warenherstellung und des Baugewerbes stabil (oder nehmen sogar leicht zu), die Bereiche des Detailhandels und des Gastgewerbes haben mehr einfache und repetitive Tätigkeiten und die Bereiche des Maschinenunterhalts und der gesundheitlich-sozialen Tätigkeiten sind voluminöser. Was den letztgenannten Punkt angeht, ist eher eine Übergangsphase erkennbar, weil diese Tätigkeiten zunehmend spezialisiert sind und zunehmend einem formellen Ausbildungssystem unterstehen (ORTE, 2007b)⁷. Dagegen profilieren sich andere Bereiche wie etwa die Logistik durch eine aufstrebende Tendenz. Bei Betrachtung dieser Statistiken kann die folgende Hypothese gestellt werden: Die Spezialisierung der Tätigkeiten des Sekundärsektors schlägt sich in einer Zunahme der Arbeitslosen- (oder Erwerbslosen-)quote nieder, ohne dass die Tertiarisierung des Arbeitsmarktes gegenwärtig in der Lage wäre, diese Stellensuchenden zu absorbieren – und dies, obwohl zahlreiche Tätigkeitsbereiche des Tertiärsektors durch eine Zunahme des Anteils der einfachen und repetitiven Tätigkeiten gekennzeichnet sind. Kombiniert man diese Beobachtungen mit den jüngsten, günstigen Wirtschaftsperspektiven für den Kanton Freiburg (2012) in den Bereichen Handel, Lebensmittel, Gastgewerbe und Unternehmensdienstleistungen sowie mit den hohen Fluktuati-

⁷ Diese Aussage muss allerdings angesichts der Ergebnisse der AMOSA-Studie nuanciert werden. Diese Studie kommt zum Schluss, dass das Rekrutierungspotential von Personen ohne besondere Qualifikationen im Bereich der Pflege unter dem Gesichtspunkt der beruflichen Wiedereingliederung interessant sein könnte – und dies namentlich durch die Einrichtung einer spezifischen Strategie und eines spezifischen Rahmens für die Ausbildung, z.B. in Form von gezielten Ausbildungsbeiträgen (AMOSA, 2011).

onsraten in diesen Bereichen (BFS, 2003), sind in den kommenden Jahren Lösungen für die sozioprofessionelle Eingliederung niedrigqualifizierter Personen möglich.

VI.2.1.3 Demografische Alterung: eine Chance für die Wiedereingliederung

Wie Bonoli (2008b) hervorhebt, wird das Problem der demografischen Alterung aufgrund seiner Auswirkungen auf die Finanzierung der Sozialversicherungen oft als eine grosse Herausforderung für den Sozialstaat angesehen. Mit Blick auf die berufliche Wiedereingliederung stellt die Alterung der Bevölkerung hingegen eine aussergewöhnliche Chance dar: Im Lauf der nächsten Jahrzehnte wird die Zahl der Pensionierungen voraussichtlich Jahr für Jahr zunehmen; und selbst wenn nicht unbedingt alle frei werdenden Stellen beibehalten werden, ist es kaum vorstellbar, dass die Zunahme der Pensionierungen keinen Einfluss auf die Anzahl freier Stellen haben wird. In eben dieser Optik ist es wichtig, dass die Stellensuchenden aktiv gehalten werden, damit sie die künftig zurücktretenden Arbeitnehmer ersetzen können – und es ist im Bereich der nachhaltigen Beschäftigungsförderung, dass die Aussichten, dieses Ziel zu erreichen, am besten stehen.

Für den Kanton Freiburg lässt sich das oben Dargelegte anhand einer einfachen, von Bonoli (2008b) inspirierten Analyse veranschaulichen: Nimmt man in einer vereinfachenden Optik an, dass alle Pensionierungen im Alter von 63 Jahren erfolgen, was in etwa dem tatsächlichen Durchschnittsrentenalter in der Schweiz entspricht, und dass der Eintritt in den Arbeitsmarkt im Durchschnitt mit 23 Jahren stattfindet – dann genügt der Grössenvergleich der beiden Bevölkerungsgruppen (die 23- und die 63-jährigen), um sich der Wirkung der Demografie auf das Wechselspiel von Arbeitsangebot und -nachfrage bewusst zu werden (s. S. 176, *Anhang 1: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2010-2035*).

Gemäss den verschiedenen Prognosen für den Kanton Freiburg werden die demografischen Auswirkungen auf das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt noch bis 2021 negativ bleiben; d.h., dass rein demografisch gesehen bis zu diesem Zeitpunkt die Anzahl Pensionierungen kleiner bleiben wird als die Anzahl der Zugänge. Nach diesem Datum wird die Demografie zu einem Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt führen, das durch einen Nachfrageüberschuss charakterisiert sein wird. Natürlich ist die Demografie bei Weitem nicht der einzige Faktor, der die Entwicklung von Angebot und Nachfrage an Arbeitskräften beeinflusst. *Ceteris paribus* wird diese Entwicklung trotz allem substantielle Auswirkungen zeitigen. Es sei erwähnt, dass der besagte Effekt im Kanton Freiburg im Vergleich zum nationalen Durchschnitt fünf Jahre später erwartet wird, weil das Durchschnittsalter der Kantonsbevölkerung unter dem nationalen Durchschnitt liegt.

Eine Arbeitskräfteknappheit bedeutet allerdings nicht unbedingt, dass die Langzeitarbeitslosen sich leicht eingliedern werden können; denn bei einer Arbeitskräfteknappheit hat ein Arbeitgeber mehrere Optionen: Er kann sich nach leistungsfähigeren Technologien umsehen; er kann von seinen Angestellten verlangen, dass sie mehr arbeiten; und vor allem kann er, im Fall der Schweiz, auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen – namentlich solche aus der Europäischen Union. Die Option, eine Person anzustellen, die ihm von einer Vermittlungsstelle eines Systems der sozialen Sicherheit zugewiesen wird, steht klar in Konkurrenz mit anderen Optionen. Gerade deshalb kommt es darauf an, dass die von den besagten Stellen angebotenen Massnahmen wirksam und aktivierend sind und dass sie Einschliessungseffekte (*locking-in effects*) reduzieren, die die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern und die Betroffenen noch weiter vom Arbeitsmarkt wegführen.

Die demografische Alterung schafft also günstige Voraussetzungen für die Lösung der Ausgrenzungsprobleme, die der Arbeitsmarkt zurzeit kennt. Die Aufgabe besteht nun darin, darauf hinzuwirken, dass die aktuell arbeitsmarktfernen Personen von der sich abzeichnenden Arbeitskräfteknappheit profitieren werden kön-

nen. Es ist daher unumgänglich, dass eine starke Politik der beruflichen Wiedereingliederung entwickelt wird, die beschäftigungsorientiert und möglichst arbeitsmarktnah ist.

VI.2.2 Förderung der Beschäftigung: wie wirksam?

Um die Wirksamkeit von Eingliederungsstrategien zu bestimmen, die auf der Förderung der dauerhaften Beschäftigung fussen, muss vorab definiert werden, welches die Massnahmen sind, die diese Kategorie bilden. Im Rahmen des vorliegenden Berichts handelt es sich um folgende Massnahmen:

- > Positive und negative Anreize sowie Zwangsanreize;
- > Training für die Stellensuche;
- > Begleitete Beschäftigung;
- > Beschäftigungs- und Arbeitstrainingsprogramme.

Die Massnahmen vom Typ «Lohnkostenzuschüsse» und «Arbeitsvermittlung» werden im Kapitel über die Interventionsachse «Arbeitsmärkte» eingehender behandelt, da die Eingliederungsstrategie dieser Massnahmen in erster Linie auf die Wirtschaftswelt zielt.

Mit der Analyse soll ermittelt werden, was für wen funktioniert. Die zahlreichen wissenschaftlichen Studien über Aktivierungsmassnahmen und staatliche Beschäftigungspolitikern erlauben eine ganze Reihe von Folgerungen, die für die Praxis der sozioprofessionellen Wiedereingliederung von Personen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit nützlich sein können. In den folgenden Abschnitten werden die obenerwähnten Massnahmen und ihr Inhalt genau analysiert, denn: Zum einen lassen sie sich im Dispositiv des Kantons Freiburg potenziell reproduzieren und zum andern ist, wie die OECD feststellt, die Rentabilität anderer Massnahmen (auch vom selben Typ) sehr unterschiedlich. Tatsächlich ist unstrittig, dass die positiven Effekte, die gut konzipierte Programme auf die Beschäftigung der Teilnehmenden haben können, deren Kosten rechtfertigen können – doch haben viele der laufenden Programme dieses Ziel nicht erreicht (OECD, 2006).

Es gibt weitere Arten, Aktivierungsmassnahmen zu beurteilen: etwa die Untersuchung ihrer Effekte auf makroökonomischer Ebene (OECD, 2006), die Berechnung der (sozialen) Rentabilität oder die Analyse gesellschaftlicher Auswirkungen. Aufgrund der Ziele dieses Berichts und der klar auf die Beschäftigungsförderung ausgerichteten Intervention wird die Wirksamkeit jedoch prioritär unter dem Gesichtspunkt der Effekte auf die Wiedereingliederungsquote auf mikroökonomischer Ebene beurteilt – d.h. auf individueller Ebene.

VI.2.2.1 Positive Anreize

Massnahmen, die zum einen den Effekt haben, dass die Arbeitseinkommen systematisch höher sind als die Leistungen des Systems der sozialen Sicherheit, und zum andern Schwelleneffekte beseitigen, gelten als vielversprechend und wirksam. Zwischenverdienste und Freibeträge auf dem Erwerbseinkommen wirken sich positiv auf die Wiedereingliederung aus – denn sie erlauben, eine Verbindung zum Erwerbsleben und ein soziales Netz aufrechtzuerhalten, und sie gewährleisten gleichzeitig ein ausreichendes Unterhaltseinkommen, das über Arbeitslosenentschädigungen oder den Leistungen der materiellen Sozialhilfe liegt. Diese Anreize ermutigen zur Annahme von Arbeit, namentlich in den Bereichen nichtqualifizierter Tätigkeit, in denen die Entlohnung tief ist, und ermöglichen gleichzeitig die Fortsetzung der Stellensuche (meist handelt es sich um Teilzeitanstellungen). Zudem erhöht eine Teilaktivität im regulären Arbeitsmarkt die Attraktivität der Betroffenen für die Arbeitgeber, denn letztere sehen darin auch ein Zeichen von Motivation (Fröhlich, et al., 2007; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Diese Praktik scheint für Langzeitarbeitslose, Niedrigqualifizierte, Migranten oder Schwervermittelbare besonders geeignet. Obwohl es sich nicht eigentlich um

eine «Massnahme» im Sinne des AVIG handelt, ist es doch die Massnahme, die schweizweit am meisten eingesetzt wird (laut Daten der OECD haben in der Schweiz seit 2004 zwischen 20'000 und 25'000 Personen davon profitiert, d.h. 30% aller an aktiven Massnahmen teilnehmenden Personen).

Neben den Einkommensfreibeträgen gewährt die Sozialhilfe auch Aktivierungsleistungen nach Massgabe der Risikosituationen (Alleinerziehende) oder der Teilnahme der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger an einem Eingliederungsprozess (minimale Integrationszulage und Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige). Im Sinne der SKOS-Richtlinien für die Sozialhilfe handelt es sich um monatliche Beträge, die im Allgemeinen nicht rückerstattungspflichtig sind und vorgesehen werden, um den Anreiz zur Beschäftigung zu fördern. Es sind allerdings keine Aussagen zur Wirksamkeit solcher Zulagen möglich, weil es keine Studien gibt, die sie unter dem Gesichtspunkt der Aktivierung untersucht haben. Nach einer Studie der SKOS ist die Anwendungsquote der Aktivierungsleistungen einschliesslich der Einkommensfreibeträge ausserdem sehr unterschiedlich und liegt deutlich unterhalb der Anzahl der potenziellen Anspruchsberechtigten. Dies erklärt sich namentlich durch die Vorsicht der Sozialdienste bei den Ausgaben, eine relativ skeptische Haltung in Bezug auf diese Zulagen und einen Informationsmangel bei den Betroffenen (Pfister, 2009).

Gutscheine (*voucher*) können ebenfalls zu den positiven Anreizen gezählt werden. Sie bezwecken namentlich, den Zugang zu bestimmten Leistungen (insbesondere Weiterbildung) oder zu bestimmten Formen der Betreuung zu fördern, die normalerweise schwer zugänglich sind (z.B. Betreuung durch eine private Arbeitsvermittlungsfirma). Bezweckt wird zum einen, die Befähigung (*empowerment*) der Betroffenen zu verstärken, und zum anderen, den mit der Langzeitarbeitslosigkeit (oder anderen Ausgliederungsrisiken) verbundenen Stigmatisierungseffekt zu verringern.

VI.2.2.2 Zwangsanreize und negative Anreize

Studien über Zwangsanreize und negative Anreize haben ergeben, dass die Zuweisung zu einer entsprechenden Massnahme oftmals noch vor Beginn der Massnahme selbst die Annahme einer Stelle zur Folge hat. Darüber hinaus büssen zeitlich unbefristete Sozialleistungen oder solche, die bei Nichteinhaltung der Gewährungsbedingungen keine Sanktionen vorsehen, einen Teil ihres Aktivierungseffekts ein.

Der beschriebene Effekt, der auch Motivationseffekt (*motivational effect*) genannt wird, scheint in Ländern ausgeprägter zu sein, in denen das relativ hohe Niveau der Sozialleistungen die Betroffenen davon abhalten kann, wieder eine Arbeit aufzunehmen. Er kann auch maximiert werden, indem auf bestimmte Kategorien von Bezügerinnen und Bezüger dieser Leistungen eine systematische Aktivierung angewandt wird (Bonoli, 2009).

Zwangsanreize kommen in verschiedener Gestalt vor: zeitliche Befristung der Hilfeleistungen, regelmässige Kontrollen, Zuweisung zu einer Massnahme usw. Die individuellen Beratungsgespräche mit Kontrolle der unternommenen Eingliederungsbemühungen können ebenfalls in diese Kategorie eingeteilt werden, denn obwohl intensive Bemühungen die Chancen auf eine Stelle vermehren, ist es auch der durch diese Bedingungen erzeugte Zwang, der den Anreiz zur Wiedereingliederung zur Folge haben kann (van Ours, 2007).

Die OECD unterstreicht, dass zu strenge Bedingungen, wie etwa eine hohe Mindestanzahl an Bewerbungen, unerwünschte Effekte erzeugen können: Arbeitgeber werden zu oft angefragt, oder auf die Stellensuchenden wird ein derartiger Druck ausgeübt, dass sie gezwungen sind, eine Stelle anzunehmen, obwohl sie ihre Fähigkeiten nicht ausschöpft (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Van Ours verneint, dass es zwischen Zwangsanreizen in Form von zeitlichen Befristungen der Sozialleistungen und einer Abnahme der Qualität der Stellen namentlich im Temporär- und Niedriglohnbereich einen Zusammenhang gibt. Tatsächlich kommen zahlreiche Studien zu diesem Thema zum Schluss, dass die Reduktion der Arbeitslosigkeitsdauer ten-

denziell einen Anstieg der Wiedereingliederungsquoten zur Folge hat und sich weder auf die Dauer einer Erwerbstätigkeit nach der Arbeitslosigkeit noch auf die Entlohnung auswirkt (van Ours, 2007).

Negativanreize wie etwa finanzielle Sanktionen werden ebenfalls positiv beurteilt. Paradoxerweise scheint der Einsatz von Sanktionen recht deutlich ein Erfolgsfaktor von Programmen für die sozioprofessionelle Wiedereingliederung zu sein, und dies in unterschiedlichen Kontexten wie in den USA oder in Europa (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008). In der Schweiz wird dieses Ergebnis durch die Analyse der RAV-Praxis bestätigt (Fröhlich, et al., 2007). Trotzdem müssen die Ergebnisse nuanciert werden (Arni, Lalive, & van Ours, 2009). Präventive Effekte (*ex ante*; Androhung der Sanktion) gelten als positiv, wogegen repressive Effekte (*ex post*; Anwendung der Sanktion) unerwünschte Konsequenzen auf die Qualität der Wiedereingliederung zeitigen: Stabilität und Dauer der ersten Anstellung nach einer Sanktion sind signifikant herabgesetzt, und der Prozentsatz von Abgängen aus der Arbeitslosigkeit hin zur Inaktivität steigt (aber für eine kürzere Dauer verglichen mit nichtsanktionierten Personen). Zudem stellen die Autoren bei der Entlohnung eine signifikante und dauerhafte Reduktion fest, die auf jeden Fall länger als zwei Jahre dauert. Es scheint sogar, dass der finanzielle Vorteil für die öffentlichen Körperschaften (Reduktion der finanziellen Hilfe) geringer ist als der von der sanktionierten Person erlittene Lohnverlust (Abnahme des Steuerertrags). Noch schlechter sind diese Effekte für dauerhaft arbeitsmarktferne Personen, zu denen die Mehrheit der Sozialhilfeempfänger gehört. Diese Ergebnisse können durch eine 2002 in Dänemark durchgeführte Studie ergänzt werden, aus der hervorgeht, dass Zwangs- und negative Anreize bei Sozialhilfeempfängern weniger wirksam sind – indem 80% von ihnen gar keine Strategie umsetzen, um die besagten Effekte zu vermeiden (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008). Der Einsatz von Zwangs- und negativen Anreizen muss daher wohlüberlegt, angepasst und überwacht erfolgen, damit der Anreizeffekt (und nicht der repressive Effekt) zum Tragen kommt.

VI.2.2.3 Training für die Stellensuche

Massnahmen dieser Art werden von den Autoren, die sie evaluiert haben, ebenfalls als erfolgversprechend angesehen, und dies vor allem über kurze Dauer (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Card, Kluge, & Weber, 2009). Sie beruhen im Wesentlichen auf einer engmaschigen Begleitung der Betroffenen, im Allgemeinen in Gruppen, mit Theorie (Bewerbungstechnik) und praktischen Trainings (Erstellung des Lebenslaufs, Simulation von Bewerbungsgesprächen usw.). Das Training umfasst in der Regel verschiedene aufeinanderfolgende Etappen. Diese Art von Massnahme kann eine Vermittlungskomponente umfassen, die Betreuung bei der Stellensuche und beim Bewerbungsgespräch, und sogar die Begleitung im Unternehmen.

Diese Massnahmen haben verschiedene Vorteile, denn sie sind im Allgemeinen nicht so teuer und erzeugen gute Ergebnisse, und dies auch bei niedrigqualifizierten Zielgruppen, namentlich bei männlichen Personen. Einschlägige Studien belegen: Die Wiedereingliederungsquote ist bei an solchen Massnahmen Teilnehmenden in der Regel um 10% besser als bei der Kontrollgruppe. Die Wirksamkeit wird verstärkt durch die Teilnahmepflicht, eine intensive Stellensuche, eine regelmässige Kontrolle der Bemühungen und einen Rhythmus, der zwischen Schulung in Bewerbungstechnik, Suchperioden und Perioden der Ressourcen- und Bedürfnisermittlung alterniert (Graversen & van Ours, 2006).

VI.2.2.4 Interventionsmodelle auf der Basis der begleiteten Beschäftigung

Der Begriff begleitete Beschäftigung, unterstützte Beschäftigung oder *Supported Employment* bezeichnet die Unterstützung von Behinderten und anderen benachteiligten Gruppen, um bezahlte Arbeit auf dem freien

Arbeitsmarkt zu erhalten und zu halten (EUSE, 2007).⁸ Im vorliegenden Bericht versteht man darunter Interventionen, die auf mindestens zwei der drei Momente einer Anstellung (vor, während und nach der Rekrutierung; vgl. Castra, 2003) einwirken und die Eingliederung in den Beruf bezwecken – sei dies durch die Anpassung an das Stellenangebot oder indem Letzteres angepasst wird. Historisch gesehen wurde dieses Modell für die Intervention bei Behinderten entwickelt; der Grundgedanke kann nach dem Motto *«first place, then train»* (*«Vermittlung vor Ausbildung»*) zusammengefasst werden, das in den USA, der Wiege des *Supported Employment*, gebräuchlich ist. Es sei erwähnt, dass es sich um eine wichtige Massnahme der 5. und 6. IV-Revision handelt (Hoffman, 2005; Herdt, Winckel, & Laskowska, 2010; INSOS, 2010).

Laut EUSE (2010) ist diese Unterstützungsform in der Schweiz schwierig auszuwerten: Der Begriff *Supported Employment* wird oft verwendet, ohne dass sich ermitteln lässt, ob die Standards der EUSE tatsächlich eingehalten werden. Auch ist der Begriff in keiner spezifischen Gesetzesgrundlage geregelt, während zahlreiche Organisationen behaupten, *Supported Employment* mit Hilfe öffentlicher Mittel zu betreiben. Zudem ist das Angebot primär auf Personen ausgerichtet, die in ihrer psychischen Gesundheit beeinträchtigt oder in beruflicher Wiedereingliederung sind. Das Ziel ist daher weniger die Integration als die Reduktion der Kosten, die von den Sozialversicherungsleistungen herrühren (Rüst & Debrunner, 2005; EUSE, 2010).

Da die Strategie, die dieser Art der Intervention zugrunde liegt, nicht spezifisch mit dem Gesundheits- und Invaliditätsbereich verknüpft ist, hat sich die begleitete Beschäftigung nach und nach auf andere in Bezug auf den Zugang zur Arbeit benachteiligte Populationen ausgedehnt. Die Modelle *«Intervention sur l'Offre et la Demande»* (IOD; Castra & Valls, 2007) und *Job Coaching* (Brunner, Lellig, Winistörfer, & Lang, 2008b) richten sich spezifisch an solche in Bezug auf den Zugang zur Arbeit benachteiligte Populationen.

Begleitete Beschäftigung geht vom Grundsatz aus, dass das Zustandekommen einer Festanstellung ein Kontinuum ist, das mit dem Beitritt des Stellensuchenden zum Prozess beginnt und mit der dauerhaften Integration im Unternehmen endet – die meist mehrere Monate nach dem formellen Beginn der Tätigkeit stattfindet (zu den von der EUSE anerkannten Phasen, s. S. 176, *Anhang 2: Prozess des Supported Employment*). Dieser Prozess umfasst mehrere Phasen, die es gleichsam wie *«Etappensiege»* zu überwinden gilt (Berclaz, 2010). Im Prinzip wird der ganze Prozess von einer Fachperson begleitet, die spezifischen Rat anbietet und Stimulations-, Simulations-, Co-Evaluations- und Anpassungstechniken in der Art des Sozialcoachings anwendet. Je nach Art des Begleitungsmodells und den Bedürfnissen der oder des Stellensuchenden erstrecken sich die verschiedenen Phasen über einen mehr oder weniger langen Zeitraum. Die Unterscheidung zwischen Qualifizierung und direktem Zugang zur Arbeit ist in diesem Kontext ebenfalls vorhanden, indem die Beitrittsphasen oder die Phasen der Vorbereitung auf die Arbeit je nach angewandter Strategie mehr oder weniger intensiv ausgestaltet sind (Rüst & Debrunner, 2005; Brunner, Lellig, Winistörfer, & Lang, 2008a; Castra & Valls, 2007).

VI.2.2.5 Beschäftigungs- und Arbeits-Trainingsprogramme

Diese Programme zeichnen sich dadurch aus, dass sie in allen Systemen der sozialen Sicherheit mobilisiert werden können: eidgenössische und kantonale ALV; IV; Sozialhilfe. Eine solche Transversalität wirft Fragen bezüglich der Homogenität der Massnahmen auf, die zu dieser Gruppe gezählt werden; ein gemeinsames Merkmal haben sie allerdings: Obwohl diese Programme das Antrainieren beruflicher Fähigkeiten bezwecken, ist das Ergebnis in der Praxis eher die Aufrechterhaltung der Aktivität der Bezüger. Dies erklärt sich namentlich durch die Abnahme der aktiven Stellensuche, die Entfernung vom regulären Arbeitsmarkt und

⁸ Angesichts der mit der Verwendung des Begriffs *«unterstützte Beschäftigung»* verbundenen Stigmatisierung ziehen wir es vor, den Begriff *Supported Employment* durch *«begleitete Beschäftigung»* zu übersetzen.

die Natur der in diesem Rahmen praktizierten Tätigkeiten (Aeppli, Kälin, Ott, & Peters, 2004; Aeppli & Ragni, 2009; Schallberger & Wyer, 2009).

Diese Massnahmen werden einhellig als wenig wirksam eingestuft, auch auf lange Sicht, d.h. auch drei Jahre nach Absolvierung des Programms (Card, Kluve, & Weber, 2009; Gerfin & Lechner, 2002). Es werden starke Einschliessungseffekte festgestellt, die die Entfernung der Bezüger von der Arbeitswelt tendenziell noch verstärken. Mit anderen Worten vermindert die Teilnahme an einem solchen Programm *ceteris paribus* die Chancen auf eine Eingliederung im Vergleich zu einer Person, die keine Massnahme unternimmt.

Laut Duell erlauben einige auffallende Ergebnisse, die namentlich auf makroökonomischer Ebene und in anderen europäischen Ländern erzielt wurden, die Folgerung, dass der Erfolg dieser Programme stark von der Zielgruppe und von der Sequenzierung des Wiedereingliederungsverlaufs (*timing*) abhängt. Programme für die vorübergehende Beschäftigung sind für junge Erwachsene wenig wirksam und bergen Einschliessungseffekte, wenn sie zu schnell oder zu spät angewandt werden und den «Deadline-Effekt» der Aussteuerung aufheben. Umgekehrt zeitigen diese Trainingsprogramme bessere Wirkungen bei Personen, die Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen, namentlich bei Frauen und älteren Menschen (Gerfin & Lechner, 2002). Ausserdem sind die Wirkungen auf die Zeit nach ihrer Absolvierung besser, wenn sie mit einer intensiven Betreuung (Coaching) und übertragbaren Qualifizierungskursen (Grundkenntnisse, Sprachen und Informatik) gekoppelt werden.

VI.2.3 Perspektiven und Innovationen

VI.2.3.1 Prävention und Beseitigung der Schwelleneffekte

Was die positiven Anreize angeht, liegt im Bereich der Zwischenverdienste und der Einkommensfreibeträge ein Innovations- und Verstärkungspotential. Angesichts der festgestellten positiven Effekte scheint es in der Tat sinnvoll, solche Leistungen über die eidgenössische Rahmenfrist hinaus gewähren zu können, die im Übrigen bei einem Zwischenverdienst verlängert wird. Soweit die Kommission weiss, hat aber bis heute kein Kanton eine kantonale Leistung dieser Art eingeführt, die während einer kantonalen Rahmenfrist gewährt würde – ebenso wenig wie eine besondere Koordination mit der Sozialhilfe.

Gestützt auf die Folgerungen und Empfehlungen der OECD (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010) sollten bei der Einführung solcher Leistungen bestimmte finanzielle und zeitliche Beschränkungen vorgesehen werden – am Beispiel der eidgenössischen Anrechnung von Zwischenverdienst. Die besagten «arbeitsbegleitenden» Entschädigungen (*In-work benefits*) hätten immer noch den Vorteil, dass sie das Interesse an einer Arbeitsannahme auch für eine vorübergehende oder eine Teilzeitbeschäftigung aufrechterhalten würden. Die Massnahme könnte mit AVIG-ähnlichen Bedingungen ausgestattet werden, gar mit einem Mindestanstellungsgrad und einer intensiven Begleitung im Hinblick auf die Erlangung eines höheren Anstellungsgrades oder einer anderen Stelle. Wie bei anderen Programmen für Populationen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit könnte ein angepasster Mindestbetrag des versicherten Verdienstes sinnvoll sein.

Ein solches Dispositiv könnte im Rahmen der Sozialhilfe umgesetzt werden, da Langzeitarbeitslose ohne Entschädigung der ALV mit grosser Wahrscheinlichkeit Sozialhilfe beanspruchen werden. Gerade hier sind Einkommensfreibeträge angezeigt; der Betrag der Freibeträge liegt zurzeit zwischen 6 und 9% des durchschnittlichen monatlichen Bruttolohnes in der Schweiz. Dazu gibt es aber keine Evaluation, und es wäre angezeigt, ihre Zweckmässigkeit namentlich nach Massgabe des Durchschnittslohnes für einfache und repetitive Tätigkeiten sowie die Auswirkungen einer eventuellen Änderung auf die Schwelleneffekte wissenschaftlich überprüfen zu lassen (Kupfer, 2007). Zudem sind unerwünschte Effekte zu berücksichtigen, die

die Wirkungen der Einkommensfreibeträge zurzeit neutralisieren: Etwa eine Ungleichbehandlung⁹ der Migrantinnen und Migranten, die der Quellensteuer unterstehen und Sozialhilfe zur Ergänzung des Budgets beziehen, verglichen mit den nicht erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten. Laut der jüngsten Statistiken des Kantons Freiburg betrifft dies etwa 500 erwerbstätige Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler.

Was Gutscheine oder *voucher* angeht, werden meist diejenigen direkt begünstigt (oder indirekt, z.B. im Fall einer Arbeitsvermittlungsagentur), die am wenigsten Schwierigkeiten haben, sich wieder einzugliedern. Mehreren Evaluationen zufolge haben Leistungen, die auf die Wiedereingliederung zielen und in Form eines Gutscheins gewährt werden, auf niedrigqualifizierte Zielgruppen überhaupt keine oder sogar negative Wirkungen (Bernhard & Kruppe, 2010; Wolter & Messer, 2009). Folglich bietet der Einsatz von Gutscheinen als positiver Anreiz nur dann erfolgversprechende Aussichten, wenn er streng gezielt erfolgt: Das Risiko, unerwünschte Mitnahme- und Substitutionseffekte zu erzeugen, ist nämlich erheblich; um solche zu vermeiden, empfehlen die Fachleute, Zugangsbedingungen zu definieren, die auf dem Einkommen und dem Qualifikationsniveau basieren – oder gar, den Betrag des Gutscheins umgekehrt proportional zu den besagten Bedingungen festzulegen. Der Wert des Gutscheins muss auch unter Berücksichtigung des Anreizeffekts festgelegt werden, der mit steigendem Wert zunimmt. Zudem verstärkt eine gewisse Freiheit auf der Ebene des Gutscheinsinhalts die Dimension der Befähigung und der Ermutigung. Um den Anreizeffekt zu wahren, rät Wolter auch, die Abgabe der Gutscheine an die betroffenen Zielgruppen zeitlich zu staffeln, z.B. nur alle zwei oder drei Jahre (punktuelle und nicht unbeschränkt verfügbare Angebote). Schliesslich bedarf die Umsetzung einer solchen Leistung einer starken mediatischen Unterstützung durch die institutionellen und sozialen Partner und muss von den Bezugspartnern der potenziellen Bezügerinnen und Bezüglern, d.h. von den Arbeitgebern, Personalberatern usw. mitgetragen werden (Wolter & Messer, 2009; Backes-Gellner, Mure, & Tuor, 2007)

VI.2.3.2 Intensive Kontrolle der Bemühungen und verhältnismässige Sanktionen

Mit Blick auf die jüngsten einschlägigen Studien scheint es, dass ein System von «anreizenden» Sanktionen wirksamer ist, wenn es leicht verständlich und kohärent ist; die Betroffenen müssen den Sinn dahinter sehen und sich damit vertraut machen können. Auch muss es die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Finalität einhalten: Es muss aus sukzessiven Stufen bestehen, die in Beziehung stehen zur Schwere der begangenen Verfehlung, zum Verharren in einem unangebrachten Verhalten und zur Möglichkeit, das fehlbare Verhalten zu ändern. Somit hat die Sanktion mit Blick auf die Erfüllung der Bürgerpflichten einen erzieherischen Wert. Darüber hinaus sind Sanktionen wirksamer, wenn sie früh in der Laufbahn der oder des Stellensuchenden angewandt werden und wenn sie von kurzer Dauer sind – dadurch vermeidet man zum einen eine Toleranzbildung gegenüber der Sanktion und zum andern Austritte aus dem System in die Inaktivität und in die dauerhafte Ausgrenzung (Svarer, 2007; Lalive, van Ours, & Zweimüller, 2002; van der Klaauw & van Ours, 2010).

Ein geeignetes Sanktionensystem darf die Lebensbedingungen der Personen, gegen die sich die Sanktionen richten, nicht *dauerhaft* verschlechtern; eine vollständige Aufhebung von Hilfeleistungen reduziert nämlich die Qualität der danach gefundenen Arbeitsstellen. In der kürzlich in der Schweiz durchgeführten Evaluation wird ein Sanktionensystem empfohlen, das intensivere Kontrollen der Bemühungen der Stellensuchenden (individuelle Gespräche) und moderate Sanktionen bei Nichteinhaltung des Eingliederungsprozesses vorsieht

⁹ Da die Sozialhilfe keine Steuern finanziert (Art. 14 Bst. c VSHG), wird für die Berechnung der Budgetergänzung das Bruttoeinkommen vor Abzug der Quellensteuer berücksichtigt. Tatsächlich schmälert aber die Entrichtung der Quellensteuer den verfügbaren Betrag des Haushalts. Auch sind Steuererlässe nur schwer alle Monate zu erhalten.

(Arni, Lalive, & van Ours, 2009). Was die intensiven Kontrollgespräche angeht, tendieren sie dahin, die informelle Stellensuche zu reduzieren und formelle Bewerbungen zu erhöhen. Anders gesagt ersetzen die Bewerbungsschreiben die direkten Kontakte, obwohl letztere in bestimmten Tätigkeitsbereichen wirksamer sind – so namentlich in den Bereichen mit den niedrigsten Qualifizierungsanforderungen; die informellen Bewerbungen sollten daher in einem angemessenen Kontrollsystem validiert werden können (van Ours, 2007).

Im Bereich der Sozialhilfe ist ein System von Sanktionen und Leistungsreduktionen grundsätzlich unvereinbar mit der Garantie des Existenzminimums. In diesem Bereich werden solche Anreize meist negativ wahrgenommen, und sie lassen sich schlecht mit der institutionellen Kultur der Branche in Einklang bringen. Es ist allerdings ein Wandel in Gang, denn die SKOS hat 2011 ihre Richtlinien namentlich punkto Anforderungen und Leistungskürzung und -einstellung revidiert und geklärt.

Innovationspotenzial steckt auch in der Koordination von Sanktionen zwischen Systemen der sozialen Sicherheit – wie es einige Kantone bereits getan haben, um deren Wirksamkeit zu erhöhen und das Gefühl der Straflosigkeit zu vermindern. Dies ist namentlich im Kanton Waadt der Fall, wo Personalberatende Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler sanktionieren können, die bei einem RAV gemeldet sind und ihre Pflichten nicht einhalten.

VI.2.3.3 Synergien der Programme für die Stellensuche und für Arbeitsvermittlung

In Bezug auf die Perspektiven der Förderung dauerhafter Beschäftigung stellt man eine Tendenz zur Entwicklung von Leistungen fest, die Training für die Stellensuche und Vermittlung miteinander kombinieren (s. *Vermittlung, Lohnkostenzuschüsse und Sozialfirmen: neue Wege*, S. 132). Ausserdem zeigen institutionelle Betreuungsmodelle, die diese beiden Ziele verfolgen, ebenfalls erfolgreiche Ergebnisse, namentlich wenn Zwangsanreize mit ihnen verknüpft sind.

In diesem Zusammenhang präsentieren Graversen und van Ours die Ergebnisse einer dänischen Pflichtmassnahme, die in den Bezirken Storstrøm und Sønderjylland durchgeführt wurde und Schulungssequenzen, Aktivierungsmassnahmen und Stellensuche umfasste (s. *Anhang 3: Modell von Storstrøm und Sønderjylland*). Die Ergebnisse werden als wirksam eingestuft, weil die Autoren zwischen der Personengruppe, die an der Massnahme teilnahm, und der Testgruppe eine um 30% höhere Wiedereingliederungsquote und einen Rückgang der Arbeitslosenleistungen feststellten. Laut ihrer Analyse sei es die Komponente des Zwangs (*threat effect*), die diesen Unterschied erzeugt. Kurz gesagt umfasst dieses Projekt mehrere Synergien, Zwangsanreize, Training für die Stellensuche und Profilierung (für die Ausbildungsmassnahmen), wodurch es unter dem Gesichtspunkt sowohl der Eingliederung als auch der Organisation wirksam ist.

Das Genfer Projekt der Maisons Hestia, das bereits im Bericht Bonoli/Flückiger (2008) erwähnt wurde, wurde eingehend analysiert (Flückiger & Kempeneers, 2008); es geht hervor, dass das Training für die Stellensuche und die Vermittlung vor allem dann eine wirksame Kombination bilden, wenn die Einrichtung, die sich um das Programm kümmert, darum bemüht ist, freie Arbeitsstellen zu finden, bevor sie mediatisiert werden (für weitere Informationen s. *Zusammenarbeit mit den privaten oder gemeinnützigen Stellenvermittlungen*, S. 127). Angesichts der Rekrutierungsschwierigkeiten von Langzeitarbeitslosen (Castrá, 2003) wäre die Verknüpfung dieser Art von Massnahme mit einer intensiven Kontrolle zweifellos ein erheblicher Vorteil für die Zielgruppen mit den meisten Ausgrenzungsrisiken (s. *Wirksamkeit des Supported Employment für Langzeitarbeitslose*, unten).

VI.2.3.4 Wirksamkeit des Supported Employment für Langzeitarbeitslose

In Bezug auf die im vorgängigen Abschnitt erwähnten Modelle und ihre Bedeutung für die Phase vor dem Kontakt mit dem Arbeitsmarkt lassen sich zwei Tendenzen unterscheiden: das Modell der «Job coaches» (Brunner, Lellig, Winistörfer, & Lang, 2008b) und die innovative Methode der «Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD)» («Intervention auf Angebot und Nachfrage») (Castra, 2003; Castra & Valls, 2007). Beide zeitigen ermutigende Ergebnisse, obwohl sie in ihren Grundsätzen stark voneinander abweichen. Das erste Modell verfolgt einen intensiven, auf die Investition in das Humankapital der Person zentrierten Ansatz; der Kontakt zu den Arbeitgebern konzentriert sich auf deren Personalbedarf, um ihnen vorbereitete und beschäftigungsfähige Kandidatinnen und Kandidaten anbieten zu können (Präselektion). Das Modell IOD ist dagegen auf die Arbeitgeber ausgerichtet. Der Grossteil der Arbeit besteht darin, ein solides und mobilisierbares Netzwerk von Partnerfirmen zu schaffen, um ihrem Bedarf zu entsprechen, vor allem aber, um ein wirksamer Partner in der Personalverwaltung zu werden. Dank dieser Beziehungen verfügen die durchführenden Instanzen über eine ganze Palette von Stellen, die sie den Bezügerinnen und Bezüger des Modells anbieten können, um ihr Engagement im Prozess zu bewirken.

Jedes Modell hat seine Vor- und Nachteile. Das erste erstreckt sich über eine längere Dauer, sollte aber das Qualifikationsniveau und die Beschäftigungsfähigkeit der Bezügerinnen und Bezüger (und die Attraktivität der Stellen) erhöhen. Hingegen kann dieser entschieden auf die Ausbildung ausgerichtete Ansatz die Tendenz haben, sich auf diejenigen Personen zu fokussieren, die bereits am arbeitsmarktnächsten sind, und die heikelsten Zielgruppen auszuschliessen. Das zweite Modell hat diesen Nachteil nicht, aber angesichts seiner Ausrichtung kann es sein, dass die Angebote sich auf niedrigqualifizierte Stellen des Tertiärsektors beschränken, die durch eine hohe Fluktuationsrate (*turn over*) gekennzeichnet sind. Dafür ermöglicht die direkte und schnellstmögliche Eingliederung, das längere Fernbleiben vom Arbeitsmarkt zu vermeiden, das eines der grössten Hindernisse für die sozioprofessionelle Eingliederung ist. Obwohl es schwierig ist, beide Ansätze gleichzeitig miteinander zu vereinbaren, ist es denkbar, eine flexible Massnahme zusammenzustellen, die sich zuerst an das erste Modell anlehnt – und dann zum zweiten Modell hinstrebt und die Intervention auf die Suche nach Arbeitsangeboten im bestehendem Firmennetzwerk konzentriert. Die Wirksamkeit der Massnahme sollte sich mithin an ihrer konjunkturellen Reaktionsfähigkeit messen.

Es ist zu bemerken, dass beide Methoden in einem Punkt übereinstimmen: in der Notwendigkeit, dass die Fachperson den Stellensuchenden durch das Bewerbungsgespräch begleitet. Diese Praktik besteht darin, die Rekrutierung auf konkrete Themen auszurichten, die in direkter Verbindung zur angestrebten Tätigkeit stehen, ein eventuelles Verfahren für die Eingliederung in das Unternehmen anzusprechen und die Modalitäten der auf die Anstellung folgenden Betreuung festzulegen. Es geht nicht darum, den Kandidaten zu «verkaufen» oder das Gespräch an seiner Stelle zu führen – sondern darum, das Gespräch auf die positiven Aspekte einer Bewerbung zu lenken, statt sich auf die Punkte zu konzentrieren, in denen Langzeitarbeitslose im Allgemeinen benachteiligt sind (fehlende Ausbildung, ungleichmässige Beschäftigung usw.; s. *Formen und Modalitäten der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern*, S. 123).

Auf der Ebene der Perspektiven und der Innovation befürworten die Strategien, die auf der begleiteten Beschäftigung basieren, eine Begleitung nach der Anstellung, um die Eingliederung der Angestellten im Unternehmen zu festigen – was aber in der Praxis aus organisatorischen und finanziellen Gründen nicht systematisch getan wird. Allerdings wird in Studien über die Wirksamkeit von Eingliederungsdispositiven oftmals festgestellt, dass ein bedeutender Teil von Arbeitsverhältnissen oder Praktika einige Monate nach der Anstellung abgebrochen wird (30–50%). Interessanterweise liegen die Ursachen für diese Abbrüche gleichermaßen bei den Unternehmen und bei den Personen, die am Dispositiv teilgenommen haben (Castra, 2003). Die Gründe sind vielfältig: logistische Probleme (räumliche Mobilität, Unterkunft, finanzielle Vorschüsse), per-

sönliche, soziale und juristische Verpflichtungen, Gesundheitsprobleme (Abhängigkeit, psychische Probleme) oder Defizite bei den Grundkompetenzen (Analphabetismus, mangelnde Beherrschung der Erstsprache, Lücken im Umgang mit Zahlen). Im Idealfall werden diese Schwierigkeiten vor der Betreuung des *Supported Employment* erkannt und gelöst, aber es kommt nicht selten vor, dass erst die Berufstätigkeit die besagten Schwierigkeiten an den Tag bringt. In diesen Fällen ist es die Aufgabe der betreuenden Fachperson, die Lösung der Probleme zu unterstützen und die Anstellungsbedingungen anzupassen, damit die Tätigkeit gegebenenfalls fortgeführt werden kann. Eine solche befristete Unterstützung erlaubt, dem sich engagierenden Arbeitgeber Garantien zu geben und sich so am gemeinsamen Management der Risiken zu beteiligen. In diesem Sinn sind die Ergebnisse der Methode IOD (die diese Begleitung nach der Anstellung anbietet) aufschlussreich: Mit einer Betreuung im Unternehmen wird der Anteil der Vertragsauflösungen um 20 bis 40% reduziert.

VI.2.4 Massnahmen der Beschäftigungsförderung im Kanton Freiburg

VI.2.4.1 Beschäftigungsförderung und Anreize in der ALV

Ganz allgemein weisen sämtliche im Kanton Freiburg umgesetzten Leistungen der ALV die in dieser Interventionsachse aufgeführten Dimensionen auf. Bezugnehmend auf die kürzlich durchgeführte Studie der OECD über die Aktivierungspolitik der Schweiz (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010) präsentiert der Kanton Freiburg, was die Verteilung der Aktivierungsmassnahmen anbelangt, eine dynamische Entwicklung (vgl. unten). Es zeigt sich, dass die Beschäftigungsanreize (einschliesslich des Durchschnitts der Zwischenverdienste nach den Kategorien der OECD) regelmässig zunehmen und in günstigen Konjunkturperioden progressiv die Temporärstellen ersetzen.

Jahr	Training programmes ¹⁰	Temporary Employment programmes	Employment incentives	Start-up incentives
2006	57.6 %	21.5 %	19.3 %	1.5 %
2007	54.8 %	24.0 %	19.9 %	1.3 %
2008	51.7 %	26.4 %	20.6 %	1.4 %
2009	50.6 %	29.7 %	18.4 %	1.3 %
2010	58.8 %	17.9 %	22.1 %	1.3 %
2011	50.8 %	28.3 %	19.3 %	1.6 %

Abbildung 9 : Entwicklung der Verteilung der Aktivierungsmassnahmen im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg betrifft die Berücksichtigung der Zwischenverdienste über 35% der Arbeitslosen; es handelt sich somit um eine breit angewandte Massnahme, die über 75% der «Beschäftigungsanreize» ausmacht. Allerdings ist die Zunahme der Massnahmen dieser Art den Einarbeitungszuschüssen zuzuschreiben,

¹⁰ Gemäss der Studie der OECD umfassen die Kategorien die folgenden Massnahmen: *Training programmes* (Ausbildungsmassnahmen: individuelle und kollektive Weiterbildungskurse, Ausbildungspraktika, Übungsfirmen und MoSe), *Temporary employment programmes* (Beschäftigungsprogramme: Programme für die vorübergehende Beschäftigung und Berufspraktika), *Employment incentives* (Beschäftigungsanreize: Zwischenverdienste, EAZ, AZ und Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge) und *Start-up incentives* (Unterstützung bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit).

die stetig zunehmen. Was die negativen Anreize und die Zwangsanreize angeht, praktizieren die RAV die Kontrollen und Sanktionen in Anwendung des AVIG. 2007 vertraten Perret *et alii*, dass die Dimension «Kontrolle/Sanktion» im Laufe des Umsetzungsprozesses der zweiten AVIG-Revision tendenziell an Bedeutung gewann. Es liegen keine aktuellen Informationen in diesem Bereich vor, anhand derer die Entwicklung beurteilt oder ein Vergleich mit den anderen Kantonen gezogen werden könnte.

Was die Massnahmen des Trainings für die Stellensuche angeht, bietet das Amt für den Arbeitsmarkt ein spezifisches Trainingsprogramm für die Stellensuche an – das «Atelier für Bewerbungstechnik – BT», das namentlich die Unterstützung der Teilnehmenden bei der Erkundung des Arbeitsmarktes und die Optimierung ihrer Arbeitssuchmethoden entsprechend ihren Bedürfnissen ermöglicht. Diese Arbeitsmarktmassnahme (AMM) für die individuelle Qualifizierung wird von persönlichen Coachs umgesetzt und umfasst folgende Leistungen: Begleitung bis zum Bewerbungsgespräch, individuelle Unterstützung für die Verfassung der Bewerbungsunterlagen, Vorbereitung der Bewerbungen, Simulierung der Gespräche, Bereitstellung von Periodika und EDV-Material. Das Atelier steht auch Arbeitslosen offen, die keine Arbeitslosenentschädigung beziehen, und könnte künftig jeder Person zur Verfügung stehen, die eine Stelle suchen möchte. Bis heute ist die Zufriedenheit sowohl der Stellensuchenden als auch der institutionellen Partner ausgezeichnet.

VI.2.4.2 Beschäftigungsprogramme: Überschneidungen und Neukonfiguration der Systeme nach AVIG, BAMG und SHG

Das System für sozioprofessionelle Wiedereingliederung des Kantons Freiburg besteht zum Grossteil aus Massnahmen vom Typ «Beschäftigungsprogramm». Was diese angeht, ist eine Überschneidung der Systeme AVIG, BAMG und SHG beobachtbar: die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (AVIG), die kantonalen und kommunalen Qualifizierungsprogramme (QP) im öffentlichen Sektor und im Vereinssektor sowie mehrere soziale Eingliederungsmassnahmen (SEM/SHG) mit Beteiligung am sozialen Austausch und gesellschaftlichem Nutzen haben effektiv gemeinsame Ziele und vergleichbare Tätigkeiten, die oftmals von denselben Instanzen organisiert werden (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

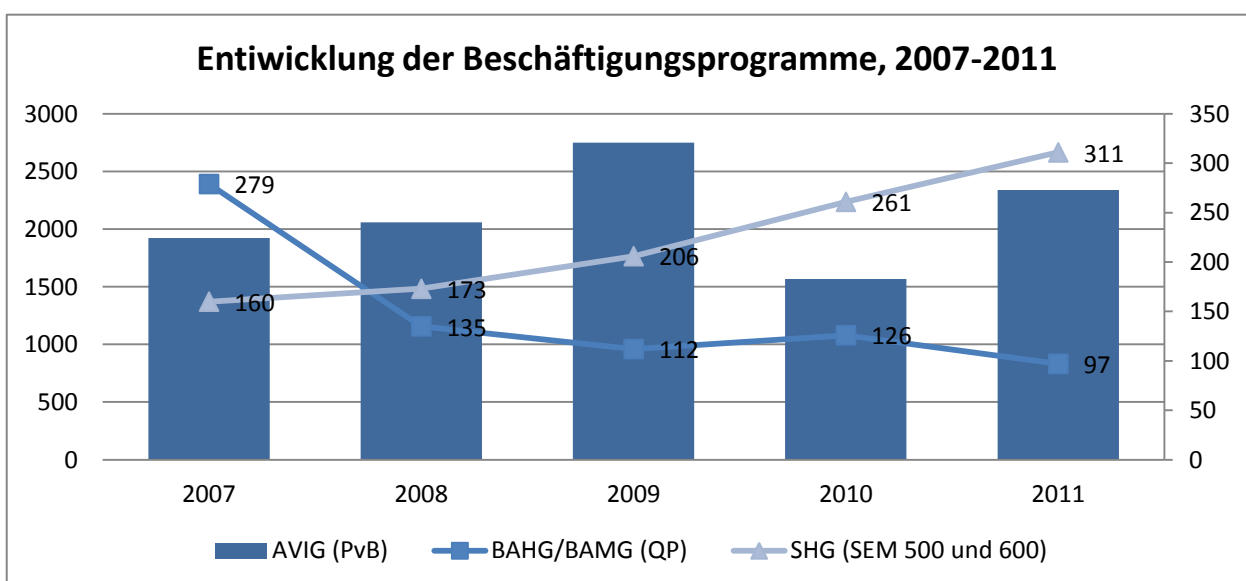


Abbildung 10 : Entwicklung der Beschäftigungsprogramme im Kanton Freiburg, 2007-2011

Der Kanton Freiburg ist in Bezug auf die Evaluation der Wirksamkeit solcher Programme keine Ausnahme. Die Evaluation des kantonalen Dispositivs für sozioprofessionelle Wiedereingliederung hat ergeben, dass die arbeitsmarktnächsten Programme die besten Effekte zeitigen und wegen der Wirkung auf das Selbstvertrauen und die Motivation und wegen der Dimension der «Vermittlung mit beschränkten Risiken» für Unternehmen eine Aufwertung erfahren. Dagegen werden die Qualifizierungsprogramme im öffentlichen Sektor oder im Vereinssektor negativ eingestuft, weil sie Einschliessungseffekte erzeugen, die für die Eingliederung schädlich sind. Die Sachverständigen befürworten daher die Stärkung der Programme in den Unternehmen und die Anpassung oder gar die Aufgabe der anderen (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

Die Entwicklung der Beschäftigungsprogramme seit 2007 ist durch drei Tendenzen gekennzeichnet. Wie aus Abbildung 10 ersichtlich, stellt man erstens eine starke Erosion der Anzahl QP nach BAHG/BAMG (- 65%) fest, die mit dem Inkrafttreten der 4. AVIG-Revision noch voranschreiten sollte. Zweitens ist eine Verdoppelung der SEM feststellbar und ein Ersatz der QP durch SEM mit sozialer Beteiligung und gesellschaftlichem Nutzen (die über 80% aller SEM ausmachen). Sodann ist die Empfehlung der vom Staat Freiburg beauftragten Sachverständigen nur teilweise erfüllt, weil, wie aus Abbildung ersichtlich ist, der Anteil der in Unternehmen organisierten QP nicht zugenommen, sondern sogar abgenommen hat. Diese Schwankungen sind umgekehrt proportional zur Konjunktur und zeigen die Probleme, die mit solchen Massnahmen verbunden sind.

VI.2.4.3 Dispositiv des BAMG und Förderung der dauerhaften Beschäftigung

Neben dem eidgenössischen Dispositiv gegen Arbeitslosigkeit steht den Stellensuchenden das kantonale Dispositiv nach BAMG zur Verfügung; die Anmeldung erfolgt über ein RAV und die Betreuung erfolgt durch eine Personalberaterin oder einen Personalberater: Die Stellensuchenden nehmen an regelmässigen

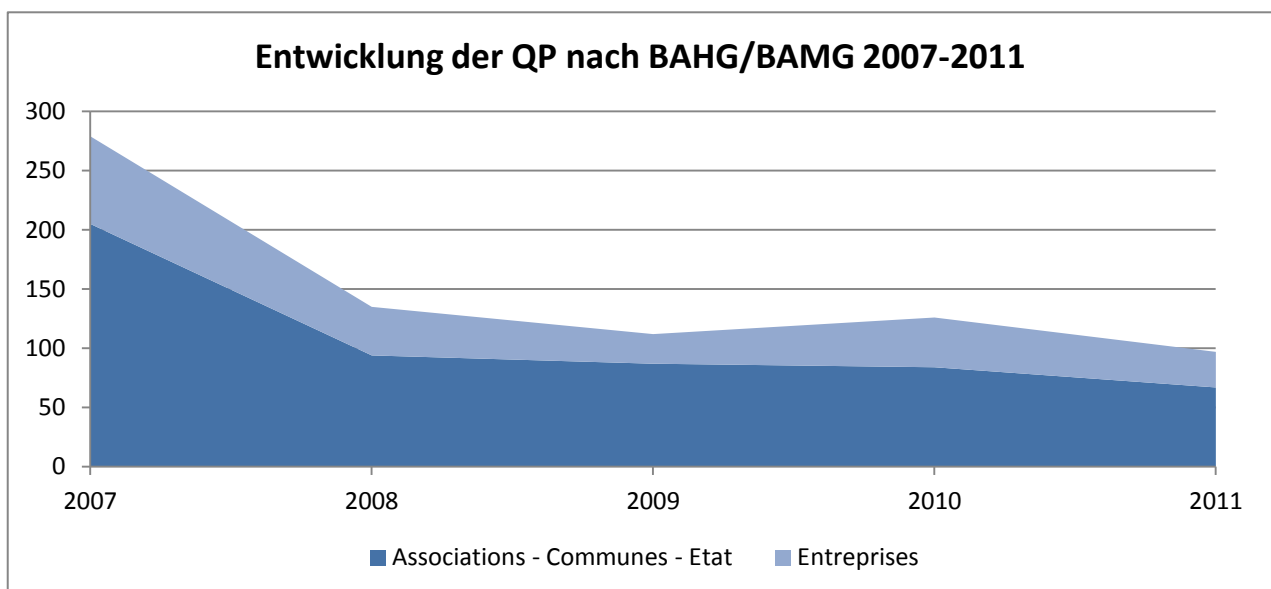


Abbildung 11 : Entwicklung der Qualifizierungsprogramme (QP nach BAHG/BAMG) im Kanton Freiburg

Kontroll- und Beratungsgesprächen teil und erhalten Vermittlungshilfe. Allerdings kann diese Art der Unterstützung nicht zum *Supported Employment* gezählt werden, weil die Betreuung vor der Rekrutierung angesiedelt ist; im Übrigen setzt begleitete Beschäftigung eine beschränkte Anzahl Dossiers voraus, die eine in-

tensive Betreuung ermöglicht – bei der gewöhnlichen Arbeitslast der Personalberatenden ist dies aber nicht möglich.

Die Sanktionen sind in den RAV gut verankert und zeitigen positive Ergebnisse (Fröhlich, et al., 2007). Da die Sanktionen in diesem Kontext im Wesentlichen finanzieller Art sind, lassen sie sich in dieser Form schwer über die eidgenössische Rahmenfrist hinaus übertragen, denn das kantonale Dispositiv ist nicht immer mit einem Transfereinkommen ausgestattet. Ist jemand als einfacher Stellensuchender bei einem RAV angemeldet und hält sie oder er sich nicht an die Anweisungen seines Personalberaters, ist die Sanktion im Allgemeinen der Ausschluss vom RAV. Diese unter dem Gesichtspunkt der Organisation und der Verwaltung verständliche Praxis ist unter dem Gesichtspunkt der Eingliederung jedoch wenig geeignet.

VI.2.4.4 Beschäftigungsorientierte Aktivierung im SHG

Nach dem Willen des Gesetzgebers sind die Leistungen des SHG und insbesondere die SEM nicht dazu berufen, die Förderung der dauerhaften Beschäftigung direkt zu unterstützen. Und doch: In dem Ausmass, in dem das Sozialhilfedispositiv mit Sozialhilfegründen konfrontiert wird, die von der Arbeitslosigkeit herrühren, stellt man eine Verschiebung der beschäftigungsorientierten Tätigkeiten und Massnahmen fest – oder zumindest die dauerhafte Etablierung einer konfusen Abgrenzung zwischen beruflicher und sozialer Wiedereingliederung. Abgesehen von den Beschäftigungsprogrammen stellt man eine Entwicklung von Massnahmen fest, die Module für die Ausbildung in Bewerbungstechnik und integrierte Praktika umfassen. Diese Module sind zudem mit Coaching-Phasen in der Art des *Supported Employment* verknüpft; diese konzentrieren sich auf die Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung (Techniken der Stellensuche, Praktika, Unterstützung bei der Stellensuche) und auf die Rekrutierung (Simulierung von Bewerbungsgesprächen, Teilnahme an den Bewerbungsgesprächen). Die Massnahmen sind relativ neu, und ihre Wirksamkeit ist nicht beurteilt worden.

Was die positiven Anreize angeht, wendet der Kanton Freiburg die SKOS-Richtlinien an, namentlich die Bestimmungen zur Förderung der Aktivierung – wie etwa die Integrationszulagen und die Einkommensfreibeträge. Letztere sind sicherlich mit den Zwischenverdiensten des AVIG vergleichbar, obwohl es dazu keine wissenschaftlichen Studien gibt. Die Einkommensfreibeträge belaufen sich gegenwärtig auf 400 Franken pro Monat für Vollzeiterwerbstätige. Allerdings wird der Freibetrag bei Teilzeitarbeit verhältnismässig gekürzt – beträgt aber mindestens 200 Franken pro Monat. Der Freibetrag von 400 Franken befindet sich am unteren Ende der SKOS-Empfehlungen, die einen Betrag zwischen 400 und 700 Franken vorsehen (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz, Punkt E.1.2 der SKOS-Richtlinien). Mit Blick auf die Sozialhilfestatistik des BFS für den Kanton Freiburg stellt man fest, dass diese Richtlinien nicht immer angewandt werden: Von den 30% aktiv beschäftigten Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern, die als Grund für die Sozialhilfe ein ungenügendes Einkommen angeben, haben 2008 nur 66.6%, 2009 57.5% und 2010 31.9% (BFS, 2009; 2010; 2011) Freibeträge bezogen; dies untermauert die Ergebnisse von Pfister (2009).

Die SKOS-Richtlinien und die Freiburger Sozialhilfe-Gesetzgebung erlauben, Zwangs- und negative Anreize anzuwenden. Anders als die RAV haben die Sozialdienste, die eine materielle Hilfe erteilen, die Möglichkeit, bei Verfehlungen finanzielle Sanktionen anzuwenden. Allerdings werden diese Sanktionen nicht zwangsläufig auf Stellensuchende angewandt, die Sozialhilfe beziehen und sich nicht an die Anforderungen des RAV halten. Darüber hinaus erlauben weder die Sozialhilfestatistik noch andere Datenquellen Aussagen über die Praktiken, die Anwendungsquote und die Wirksamkeit solcher Sanktionen – oder die Auswertung einschlägiger Daten.

VI.2.5 Diskrepanzen und Bedarf: Neuausrichtung des kantonalen Dispositivs auf die Beschäftigung

Aus dem Vergleich zwischen den Leistungen, die im Bereich der Beschäftigungsförderung möglich sind, und den Leistungen, die im Dispositiv der sozioprofessionellen Wiedereingliederung des Kantons Freiburg tatsächlich verfügbar sind, ergeben sich drei Anmerkungen. Erstens: Obwohl die Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen und eine begrenzte Anzahl sozialer Eingliederungsmassnahmen in verschiedenen Analysen in der Kategorie «Beschäftigungsförderung» erscheinen, ergibt sich deutlich, dass das besagte Dispositiv in diesem Bereich ausserhalb des AVIG-Dispositivs wenige wirksame Werkzeuge zur Verfügung hat. Zweitens: Die verfügbaren Massnahmen konzentrieren sich vor allem auf unwirksame oder gar schädliche Beschäftigungstätigkeiten, die Überschneidungen zwischen den Systemen und damit auch Unsicherheiten bezüglich der Rollen der Fachpersonen zur Folge haben. Drittens: Was die Verstärkung der Anreize angeht, so weist das Dispositiv eine Spaltung auf zwischen einerseits den Zwangs- und negativen Anreizen, die eher auf die von den RAV betreuten Stellensuchenden angewandt werden, und andererseits den zahlreichen positiven Anreizen der Sozialhilfe, welche Bedürftige beanspruchen können – ohne dass hier eine formelle Koordination zwischen den beiden Systemen vorgesehen ist.

VI.2.5.1 Entwicklung von Leistungen der Beschäftigungsförderung

Das Angebot an Massnahmen vom Typ Training für die Stellensuche ist in Entwicklung: Das neue Atelier BT ist in Betrieb, und bestimmte SEM umfassen Module, die mit diesen Tätigkeiten verwandt sind. Allerdings ist die Zuweisung zu diesen Programmen, die ausserhalb des AVIG liegen, nicht systematisch, obwohl sich erhebliche Vorteile daraus ergeben könnten. Die Koordination zwischen den Leistungen des Ateliers und den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern, die von den RAV begleitet werden, könnte ebenfalls verbessert werden.

Angebote vom Typ *Supported Employment* gibt es nur für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, obwohl sie bereits Langzeitarbeitslosen nützen könnten, die noch Leistungen nach AVIG beziehen. Es ist nicht unbedingt notwendig, eine solche Betreuung zu externalisieren; so hat z.B. der Kanton Aargau im Rahmen eines Pilotprojekts die Betreuung von über 45-jährigen RAV-Klienten intensiviert (zwei Gespräche pro Monat und intensive Massnahmen), mit positiven Ergebnissen in den Bereichen Wiederbeschäftigung, Motivation und Wirksamkeit der Stellensuche (Arni, 2010).¹¹

Was die Kombination von Massnahmen vom Typ Training für die Stellensuche, begleitete Beschäftigung und Vermittlung angeht, besteht freilich ein Entwicklungsspielraum. Die Tätigkeiten sind zurzeit zwischen den Institutionen und Akteuren verteilt, die in der beruflichen Wiedereingliederung aktiv sind, ohne dass es eine besondere Koordination oder eine zentralisierte Struktur gäbe – ausser einigen Institutionen, die auf spezifische Problematiken spezialisiert sind (z.B. gesundheitliche Beeinträchtigungen). Schliesslich werden die Leistungen im Bereich des Trainings für die Stellensuche und der Vermittlung eher im Dispositiv zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit umgesetzt, während Tätigkeiten, die mit dem *job coaching* verwandt und nur in relativ geringem Ausmass vorhanden sind, in der Sozialhilfe konzentriert sind. Folglich ist es entsprechend den Folgerungen verschiedener einschlägiger Studien (Flückiger & Kempeneers, 2008; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010) angezeigt, die Eignung einer spezialisierten Vermittlungsagentur oder spezifischer Leistungen dieser Art für Langzeitarbeitslose zu untersuchen und ein Pilotprojekt umzusetzen.

¹¹ In Bezug auf das fragliche Pilotprojekt handelt es sich um eine intensive Massnahme, die während der ersten vier Monate der Arbeitslosigkeit angewandt wird. Die signifikanten positiven Wirkungen wurden bei Arbeitslosen zwischen 45 und 55 Jahren beobachtet. Bei älteren Arbeitslosen wurden keine Wirkungen beobachtet (Arni, 2010).

VI.2.5.2 Stärkung der Beschäftigungsanreize

Ausser den Löhnen, die im Rahmen der Qualifizierungsprogramme bezahlt werden (QP, die ausserhalb von Firmen organisiert werden, sind nicht mehr AVIG-beitragspflichtig), sieht das BAMG keine positiven Anreize vor, obwohl solche zur Förderung der Wiederbeschäftigung notwendig sind; und das SHG, das ein Subsistenzeinkommen sichert, sieht Sanktionen vor, hat aber wenige formelle Zwangsmittel. Die aktuellen Gesetzesgrundlagen enthalten allerdings alle Instrumente, um die gewünschten Anreize umzusetzen. Besser wäre daher die Definition von Verfahren zwischen dem Amt für den Arbeitsmarkt bzw. den RAV und dem kantonalen Sozialamt bzw. den RSD, um ein kohärentes und korrekt gegliedertes System zu haben.

Für ausgesteuerte oder nicht anspruchsberechtigte Arbeitslose, die keine Sozialhilfe beziehen, sind Zwangs- und negative Anreize wenig wirksam, weil die Leistungen des RAV nicht an ein Subsistenzeinkommen gebunden sind. Es wäre daher nützlich, andere Arten von Sanktionen und Zwängen oder gar positive Anreize zu entwickeln, um die Wirksamkeit der Wiedereingliederungsarbeit der Personalberatenden für diese Zielgruppe zu stärken.

Etwas genereller betrachtet sollte auch die Frage der Höhe der Einkommensfreibeträge vertieft werden: Wie mehrmals angesprochen gibt es nämlich keine statistische Evaluation der Wirkung auf die dauerhafte Wiederbeschäftigung. Es sollte auch untersucht werden, ob der Betrag angemessen ist oder ob er anzupassen ist. Um ferner die Anwendung der verschiedenen Arten von Integrationszulagen anzukurbeln, müsste untersucht werden, ob die Modalitäten ihrer Anwendung und ihre Finanzierung zweckmässig sind; und schliesslich könnte diese Analyse die Gelegenheit sein, gleichzeitig auch Überprüfungen im Zusammenhang mit den Schwelleneffekten vorzunehmen.

VI.2.5.3 Anpassungen der Qualifizierungsprogramme und der sozialen Eingliederungsmassnahmen

Der Bericht über die Evaluation des Dispositivs für sozioprofessionelle Wiedereingliederung des Kantons Freiburg befürwortet eine Anpassung der Qualifizierungsprogramme (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Der besagte Bericht enthält folgende nicht abschliessende Vorschläge: Intensivierung der Programme bei Unternehmen; Aufhebung der Unterstellung unter die AVIG-Beitragspflicht, das Pendant zum vorangehenden Vorschlag; Umwandlung dieser Massnahmen in AMM oder Praktika; Definition eines gemeinsamen Massnahmenkatalogs angesichts der teilweisen Überschneidung der Massnahmen, namentlich der Qualifizierungsprogramme und der sozialen Eingliederungsmassnahmen von gesellschaftlichem Nutzen. Die Notwendigkeit, diese Massnahmen anzupassen, ist noch verstärkt durch das Inkrafttreten der 4. AVIG- bzw. AVIV-Revision am 1. April 2011 und die Unmöglichkeit, durch solche Programme Beiträge an die ALV zu zahlen und dadurch eine neue AVIG-Rahmenfrist zu eröffnen. Es sind daher Grundsatzüberlegungen erforderlich – namentlich zur Klärung der institutionellen Verantwortlichkeiten, der Ziele und der Modalitäten des Zugangs zu den Massnahmen. Eine klare Unterscheidung der Kompetenzen der Dispositive wird ausserdem erlauben, die Zurechenbarkeit zu klären und den Erwartungen der Fachpersonen zu entsprechen.

In diesem Zusammenhang bedarf es einer klareren Abgrenzung zwischen einerseits den Massnahmen zur Stärkung des Selbstvertrauens und zur Schaffung von Anerkennung auf lokaler Ebene (Honneth, 2006) und andererseits den Programmen zur progressiven Neuannäherung an die Arbeit mit einem besonderem Akzent auf der Qualifizierung mittlerer oder langer Dauer (6 oder 12–18 Monate je nach Situation). Die Unterscheidung ergibt sich aus der Evaluation der sozialen Eingliederungsmassnahmen; dieser zufolge vertreten bestimmte Verantwortliche, es sei nicht nötig oder es sei nicht die Rolle der sozialen Eingliederungsmassnah-

men, das Wohlbefinden zu fördern. Es zeigt sich aber, dass viele Sozialhilfeempfänger geschwächt und von Armut betroffen sind; unter diesen Bedingungen handelt es sich um eine Unterstützung der von den Sozialdiensten erteilten persönlichen Hilfe. Trotz ihrer begrenzten Kosten ist die Anzahl der effektiv durchgeführten Massnahmen für die persönliche Entwicklung und das Wohlbefinden extrem tief und liegt zwischen 10 und 15 pro Jahr (KSA, 2012).

VI.3. Qualifizierung und Ausbildung

In den Aktivierungspolitiken gehören die Ausbildung, die Qualifizierung und die Entwicklung des Humankapitals zu den bevorzugten personenzentrierten Interventionsmitteln; sie umfassen jedoch Leistungen mit sehr ungleichen Anforderungen an Investitionen und Eignung. Dieses Kapitel befasst sich mit den Vorteilen von Beschäftigungs- und Sozialpolitiken, die auf die Qualifizierung ausgerichtet sind, der Unterscheidung von Ausbildungstypen, ihrer Zweckmässigkeit und ihrer Anpassbarkeit an die Situation der Langzeitarbeitslosen.

VI.3.1 Zentrale Aspekte der Ausbildung

Die Ausbildung ist integraler Bestandteil eines Regulationssystems, das den Bezügerinnen und Bezüger im Prinzip den Zugang zum Arbeitsmarkt garantiert. Aufgrund der zentralen Stelle dieses Systems erzeugt die Ausbildung zahlreiche Effekte oder *outcomes* in mehreren Lebensbereichen. Sie wirkt sich namentlich auf die Chancen aus, aktiv an der Arbeitswelt teilzunehmen, und reduziert zugleich das Risiko, lange ohne Arbeit und ohne Einkommen zu bleiben. Allerdings beschränken mehrere Faktoren den Zugang zur Ausbildung und stellen ihre Bedeutung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung in Frage.

Zentral bei den staatlichen Aktivierungspolitiken, die auf die Ausbildung ausgerichtet sind, ist eine grosse Verfügbarkeit und Anpassbarkeit der staatlichen Leistungen nach Massgabe der Bedürfnisse der Zielgruppen und der Wirtschaftsakteure (mit den sich ergebenden Finanzierungsfragen) – und das Vorhandensein genügender Anreize, damit sich die besagten Zielgruppen in den verfügbaren Leistungen engagieren.

Im Bereich der sozioprofessionellen Wiedereingliederung ist namentlich der Begriff der Qualifikation näher zu beleuchten; der Begriff kann von verschiedenen Seiten her angegangen werden, denn er berührt drei Dimensionen: Stelle, Arbeit und Person. Vorab spezifiziert er eine Stelle und entspricht dann einer Klassifizierungsstufe und einem tariflichen oder nichttariflichen Lohn; sodann charakterisiert er einen Arbeitsinhalt mit spezialisierten oder im Gegenteil einfachen und repetitiven Aufgaben, und schliesslich beschreibt er eine Person, indem er ihre in der Arbeitssituation verwendbaren, zertifizierten oder nichtzertifizierten Kenntnisse und Kompetenzen zusammenfasst. Die Übereinstimmung zwischen diesen drei Dimensionen ist nicht systematisch (Rose, 2009), obwohl meist ein Zusammenhang zwischen ihnen beobachtet wird.

VI.3.1.1 Erwartete Effekte der Ausbildung

Bei den erwarteten Effekten unterscheidet man individuelle und soziale Effekte, d.h. *outcomes* mit Folgen für die jeweilige Person, die eine Ausbildung absolviert haben, und solche, die beschreiben, welche Auswirkungen die Ausbildung auf die gesamte Gesellschaft zeitigt (SKBF, 2010). Die folgende Tabelle führt die erwarteten Effekte und die betroffenen Bereiche auf (z.T. in mehrfacher Hinsicht).

Erwartete Effekte	Privater Nutzen der Ausbildung	Sozialer Nutzen der Ausbildung
Wirtschaftlich	Berufsleben Privater Nutzen der Ausbildung	Steuerlicher Nutzen der Ausbildung Sozialer Nutzen der Ausbildung
Partizipativ	Berufsleben Generationenübergreifende Übertragung	Teilnahme am politischen Leben
Präventiv	Berufsleben Gesundheit und Lebenserwartung	Sozialer Nutzen der Ausbildung Kriminalität Ökologisches Verhalten

Abbildung 12 : Erwartete Effekte der Ausbildung

Was die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit und der diesbezüglichen staatlichen Politiken angeht, so zielt eine ausbildungsorientierte Intervention primär auf die erwarteten wirtschaftlichen Effekte. Abbildung 12 zeigt jedoch, dass die Investition in die Ausbildung auch in anderen Bereichen Folgen zeitigen kann – namentlich unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten.

Auf individueller Ebene sind die erwarteten Effekte dreifach. Wirtschaftlich bietet die Ausbildung Aussichten auf potenziell gut entlohnte und befriedigende Arbeitsstellen. Präventiv reduziert sie das Risiko, keine Beschäftigung zu finden, was sich dadurch erklärt, dass die Wirtschaft zurzeit zunehmend spezialisiertes Personal braucht. Das Pendant dazu ist, dass die weniger qualifizierten Personen oftmals die ersten sind, die in kritischen Zeiten entlassen werden – weil die Unternehmen meist wenig in sie investiert haben (namentlich an Fortbildung) und sie sie bei einer Verbesserung der Lage leichter ersetzen können. Für gut ausgebildete Personen sind ausserdem die Risiken weniger hoch, dass ihr Produktionsinstrument delocalisiert wird, und dadurch sind sie auch den Wirkungen eines Beschäftigungsrückgangs infolge der internationalen Arbeitsaufteilung weniger ausgesetzt. Dass die Teilnahme der Personen mit einer Berufs- oder Grundbildung am Berufsleben zunimmt, äussert sich schliesslich darin, dass sie verglichen mit niedrigqualifizierten Personen eine bessere Integrationsquote und vielfältige Berufsperspektiven haben (partizipativer Effekt).

Auf gesellschaftlicher Ebene zielen die ausbildungsorientierten Aktivierungspolitiken ebenfalls in erster Linie auf wirtschaftliche Effekte. Erstens gewährleistet die Ausbildung einen höheren *steuerlichen Nutzen* (der sich berechnet, indem die staatlichen Ausbildungsausgaben von den Steuereinnahmen abgezogen werden, die durch diese Investition erzeugt werden). Übrigens ist dieser Nutzen im Bereich der dualen Ausbildung höher – denn zum einen tragen die Lehrbetriebe einen Teil der Ausbildungskosten und zum andern erzeugt die höhere Berufsbildung relativ grosse Lohnvorteile. Darüber hinaus widerspiegelt der *soziale Nutzen* der Ausbildung die Kosten und den Nutzen der Ausbildung für die Gesellschaft; im weiteren Sinn umfasst er nicht nur den steuerlichen Nutzen, sondern auch die Reduktion der staatlichen Sozialausgaben und andere positive Auswirkungen wie etwa das Wachstum der Volkswirtschaft, der Produktivität und der Löhne des Personals, das im Kontakt mit ausgebildeten Personen arbeitet (SKBF, 2010).

VI.3.1.2 Zwänge und Grenzen der Ausbildung

Auf individueller Ebene befinden sich Personen ohne Zugang zur formalen Ausbildung öfter in einer Situation erhöhter Vulnerabilität, weil ihnen die Schutzfaktoren fehlen, die im vorgängigen Abschnitt erwähnt wurden; dies sind namentlich niedrigqualifizierte und ältere Menschen oder solche mit Migrationshintergrund. Aus struktureller Sicht ist es im Interesse der Gesellschaft, dass sie diesen Zugang erhalten, weil sonst Kategorien von sozial ausgegrenzten oder gar ausgeschlossenen Menschen geschaffen werden.

Daher bezwecken mehrere staatliche Politiken die Wiederanbindung dieser Menschen an das Bildungssystem; diese Aktivierungspolitiken sind aber mit einer Reihe wirtschaftlicher, rechtlicher und sozialer Zwänge konfrontiert. Das Ausbildungsangebot ist oftmals für Personen mit Integrationsproblemen nicht zugänglich oder nicht an ihre Bedürfnisse angepasst. Das Berufsbildungsangebot ist für Menschen unter 25 Jahren zwar umfassend und diversifiziert, für ältere Menschen ist es aber deutlich geringer. Qualifizierungsmassnahmen sind tendenziell lang und kostspielig und verlängern die Beanspruchungsdauer der Dispositive der sozialen Sicherheit. Auch setzen sie meist eine vorbestehende Bildung voraus und sind damit praktisch unerreichbar – auch auf der Ebene der Grundkompetenzen. Diese Schwelle erklärt sich vor allem durch den Arbeitsmarkt und die Erwartungen der Wirtschaftsakteure an die Kompetenzen der künftigen Angestellten.

Auf der Ebene der potenziellen Bezüger solcher Leistungen sei daran erinnert, dass das Bildungsniveau und die Lernfähigkeiten stark vom Qualifikationsniveau der Eltern abhängen. Dies zeigt sich auch bei den Quali-

fizierungsmassnahmen der Dispositive für sozioprofessionelle Wiedereingliederung (Manfred, 2011).¹² Das Schulsystem kennzeichnet sich durch eine starke soziokulturelle Selektivität, die dazu neigt, soziale Unterschiede noch zu verstärken. Ausserdem erodiert die sehr starre Struktur der Sekundarstufe in der Schweiz die Chancengleichheit und bringt die Schüler von der höheren Bildung ab (SWTR, 2011). Zudem müssen die Personen, die eine Ausbildung erhalten könnten, sei dies im Rahmen des Unternehmens oder eines Systems der sozialen Sicherheit, auch einwilligen, sich darin zu engagieren. Diesbezüglich ist erwiesen: Niedrig- oder nichtqualifizierte Personen (oder aus einem solchen Umfeld stammende) nehmen aufgrund fehlender wirtschaftlicher Vorteile nicht an dieser Art von Ausbildung teil und sind nicht in der Lage, die oben erwähnten präventiven und partizipativen Effekte vorauszusehen – vor allem aufgrund ihrer zeitlichen Entfernung und ihres abstrakten Charakters (Backes-Gellner, Mure, & Tuor, 2007).

VI.3.2 Ausbildung und Qualifizierung: ein komplexes Feld

Wie oben angesprochen, ist in der Schweiz die Ausbildung das Regulationssystem, das zum regulären Arbeitsmarkt führt. Dementsprechend gewähren die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherheit insbesondere auch Leistungen dieser Art, um das Humankapital der Bezügerinnen und Bezüger zu entwickeln und ihre Wiedereingliederung zu fördern. Mit der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Spezialisierung der Aufgaben stellen ausserdem auch Berufsverbände oder spezialisierte Privatfirmen ein dichtes Angebot bereit.

Für die Zwecke dieses Berichts wird folglich eine dreifache Unterscheidung vorgenommen zwischen: Ausbildungsleistungen, die sich für Langzeitarbeitslose eignen; solchen, die für sie effektiv zugänglich sind, und solchen, die als Ressourcen gelten, welche ihrer beruflichen Wiedereingliederung förderlich sein können.

VI.3.2.1 Eine analytische Einteilung

Um die Interventionsachse «Qualifizierung und Ausbildung» abzustecken, bezieht sich der vorliegende Bericht auf die europäische Nomenklatur im Bereich des lebenslangen Lernens (*lifelong learning*), die hiernach zusammengefasst wird (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001) und die mit den vorgängig erwähnten erwarteten Effekten ergänzt wird.

Typ	Beschreibung	Beispiel	Erwartete Effekte
Formale Bildung	<ul style="list-style-type: none"> - umfasst alle Bildungsgänge der obligatorischen Schule, der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung oder allgemeinbildende Schulen) und der Tertiärstufe (höhere Berufsbildung, Hochschulabschlüsse) innerhalb des nationalen Bildungssystems - Nachholbildungen, die zu nachobligatorischen Abschlüssen führen, sind dem formalen Bereich zugeordnet 	<ul style="list-style-type: none"> - obligatorische Schulzeit - duale Berufsbildung - Validierung von Bildungsleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> - wirtschaftlich - präventiv - partizipativ

¹² Laut einer Studie, die in Anlehnung an das Schweizer Haushalt-Panel durchgeführt wurde, hat die Bildung der Eltern immer weniger Einfluss auf die der Kinder: Die Wahrscheinlichkeit, eine höhere Ausbildung als die der Eltern zu absolvieren, hat in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz eher zugenommen (Cattaneo et alii: 2007). Die in die Bildung gesteckten Anstrengungen haben also eine positive Wirkung auf die Bildung der Nachkommen («Generationenübergreifende Übertragung der Ausbildung»).

Typ	Beschreibung	Beispiel	Erwartete Effekte
Nicht-formale Bildung	<ul style="list-style-type: none"> - umfasst allgemeinbildende oder berufsorientierte Bildungstätigkeiten in Form von Unterricht, jedoch ausserhalb des formalen Bildungssystems - findet in einem organisierten Rahmen statt, wird aber in der Regel nicht durch das reguläre Bildungssystem vermittelt und führt zu keinem staatlich anerkannten Diplom 	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterbildungskurse - Seminare - Fernstudien - Privatunterricht 	<ul style="list-style-type: none"> - präventiv - partizipativ
Informelles Lernen	<ul style="list-style-type: none"> - alle Tätigkeiten, die zwar ein Lernziel verfolgen, die aber im Alltag, ausserhalb einer Lehr-Lernbeziehung stattfinden 	<ul style="list-style-type: none"> - Fachliteratur - Hobbys - ehrenamtliche Tätigkeiten - Handhabung von technischen Geräten - vorbildhaftes Lernen von anderen Personen am Arbeitsplatz 	<ul style="list-style-type: none"> - partizipativ

Abbildung 13 : Europäische Nomenklatur im Bereich des lebenslangen Lernens (lifelong learning)

Eine summarische Analyse dieser Nomenklatur führt zu zweierlei Bemerkungen: Gestützt auf die Beschreibung der Bildungstypen und auf das Inventar der Massnahmen (s. VI.1.2) lässt sich sagen, dass sich die auf die Qualifizierung ausgerichtete Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auf die nicht-formale Bildung konzentriert. Und zum andern gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen dem von dieser Strategie angestrebten Ziel, ein Ausbildungsniveau zu erreichen, das mit dem des formalen Systems vergleichbar ist – und den mobilisierbaren Mitteln, die fast ausschliesslich von der nicht-formalen Bildung herrühren. Letztere Feststellung wird mit Blick auf die erwarteten Effekte der Ausbildung verstärkt, weil das Angebot an nicht-formaler Bildung nicht allen aufgeführten Erwartungen entsprechen kann.

Ziel dieser Typisierung ist, einen analytischen Rahmen zu liefern, um die auf die Qualifizierung ausgerichteten Aktivierungspolitiken zu kalibrieren und zu strukturieren. Mit Blick auf die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sind die bevorzugten Interventionsbereiche so die Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit (präventiver Effekt) und die Hilfe zur Wiedereingliederung. Die wirtschaftliche Verbesserung und die Reduktion der Sozialausgaben sind längerfristige Ziele und ihr Anreizeffekt ist dadurch beträchtlich geschwächt.

VI.3.2.2 Anpassung der beruflichen Grundbildung: neuere Entwicklungen

Die Grundbildung anzupassen ist eine komplexe Aufgabe. Sie muss den individuellen Bedürfnissen (individuelle Ebene) der Lernenden und den Anforderungen des Arbeitsmarktes (strukturelle Ebene) entsprechen. Dieses Spannungsfeld lässt sich namentlich dadurch veranschaulichen, dass die Lernenden genügend Allgemeinwissen haben müssen, um ihre Chancen zu optimieren und sich auf dem Arbeitsmarkt einzufügen, während die Wirtschaftswelt immer stärker spezialisierte Personen benötigt.

In der Schweiz betrifft die berufliche Grundbildung vor allem Jugendliche im Anschluss an die obligatorische Schulzeit. Es handelt sich um eine formale Bildung, die stabil, leistungsfähig, den Bedürfnissen der Wirtschaft angepasst und durchlässig ist. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die auf der Sekundarstufe II eine Berufslehre (70%) oder eine allgemeinbildende Schule (30%) wählen, ist relativ konstant. Von Ersteren absolvieren 90% eine duale Ausbildung im Betrieb.

Die Dachverbände von Gewerkschaften und Arbeitgebenden und die betroffenen Bundesämter haben sich zum Ziel gesetzt, den Anteil der Inhaberinnen und Inhaber eines Diploms der Sekundarstufe II bis 2015 auf 95% anzuheben (EDK, 2009). Gegenwärtig ist dieses Ziel für alle jungen Menschen erfüllt, die in der Schweiz geboren sind und ihre ganze obligatorische Schulzeit hier absolviert haben, ungeachtet ihrer Herkunft. In Ergänzung sieht das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG) ein spezifisches Instrument vor, um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen: eine zweijährige Grundbildung, die mit einem eidgenössischen Berufsattest (EBA) abgeschlossen wird. Diese stark auf praktische Tätigkeiten ausgerichteten Ausbildungen sind vor allem für junge Menschen bestimmt, die schulisch wenig leistungsfähig sind und Schwierigkeiten hätten, wenn sie direkt eine berufliche Grundbildung von drei oder vier Jahren aufnehmen müssten.

Gemäss den ersten Evaluationen wurden die obenerwähnten Erwartungen mit der Einführung der EBA erfüllt. Die Anzahl der EBA-Lehrverträge in der Schweiz nimmt konstant zu und steigerte sich von 1'500 im Jahr 2005 auf 4'500 im Jahr 2009. Dabei zeigt sich eine Übervertretung von älteren Menschen, die Übergangsangebote oder spezifische Angebote für Migranten durchlaufen haben; dies deutet darauf hin, dass die Massnahme für junge Menschen zweckmässig ist, die dem Risiko eines Nichteinstiegs in die Ausbildung stärker ausgesetzt sind. Was den Übergang II angeht, d.h. den Übergang von der Ausbildung in die Arbeitswelt, fehlen statistische Daten. Laut einigen Studien liegt die Arbeitslosenquote der jungen Menschen mit einem EBA leicht über dem schweizerischen Durchschnitt für diese Altersklasse (10–13%). Die letzte diesbezügliche Evaluation kommt jedoch zum Schluss, es gebe nichts, was auf ein grösseres Problem mit der Eingliederung dieser Personen auf dem Arbeitsmarkt schliessen lasse (Stern, Marti, von Stokar, & Ehrler, 2010). Die Abweichung zwischen den Anforderungen des Arbeitsmarktes und den individuellen Bedürfnissen der in Ausbildung befindlichen Personen ist daher relativ gut ausgefüllt, und aus der Perspektive der Lehrbetriebe sind die EBA wirtschaftlich rentabel. Im Durchschnitt realisieren diese Betriebe einen Nettoertrag, der allerdings nicht signifikant von null verschieden ist (Fuhrer & Schweri, 2010). Die Rentabilität hängt vor allem von der Branche ab, und meist sind es die produktionsorientierten Ausbildungen, die die günstigsten sind – im Vergleich zu den sogenannt investitionsorientierten Ausbildungen (Fuhrer & Schweri, 2010). Ausserdem zeigt sich, dass mit der Einführung der EBA neue Lehrstellen geschaffen wurden.

Um das obenerwähnte Ziel von 95% zu erreichen hat das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie ausserdem ein Case-Management-Konzept für die Kantone entwickelt. Es wird folgendermassen definiert: «Im Berufsbildungsbereich ist Case Management zu umschreiben als ein strukturiertes Verfahren, um adäquate Massnahmen für Jugendliche sicherzustellen, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist. Es koordiniert die beteiligten Akteurinnen und Akteure sowohl über institutionelle und professionelle Grenzen als auch über die Dauer der Berufswahl und der Grundbildung hinweg» (BBT, 2007).

VI.3.2.3 Validierung von Bildungsleistungen und lebenslanges Lernen

Als Parallele zur Berufsbildung, die nach dem Übergang I absolviert wird, hat das BBT seit 2005 eine Reihe von Verfahren für die Validierung von Bildungsleistungen auf nationaler Ebene entwickelt und formalisiert, damit sie auf kantonaler Ebene umgesetzt werden können. Die Validierung von Bildungsleistungen ist im BBG geregelt; es ist das Verfahren, durch das eine Institution, eine Schule oder eine Behörde anerkennt, dass Kompetenzen, die eine Person durch eine frühere, formale oder nicht-formale Bildung oder durch Erfahrung erworben hat, von gleichem Wert sind wie ein Titel. Das Prinzip dabei ist, dass der Bildungsgang von der offiziellen Zertifizierung der Kompetenzen abgetrennt wird. Damit wird zum einen den tiefgreifenden Veränderungen des Arbeitsmarktes Rechnung getragen, die eine Aktualisierung der Berufskennnisse erfordern – und zum andern der Möglichkeit, atypische, aber gültige Berufswege anerkennen zu lassen. Dieses Zertifi-

zierungsverfahren steht allen offen, die fünf Jahre Praxiserfahrung vorweisen können, von denen zwei im betreffenden Tätigkeitsbereich angesiedelt sein müssen; es mündet in der Erteilung eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) oder eines eidgenössischen Berufsattests (EBA).

Die Validierung der Bildungsleistungen umfasst fünf Phasen: Information und Beratung, Bilanzierung, Beurteilung, Validierung und Zertifizierung. Im Laufe des Verfahrens können Ergänzungen in Form von Modulen organisiert werden. Die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) spielen im Verfahren eine vorrangige Rolle, da sie für die Inhalte der Berufsbildungen verantwortlich sind. Zu diesem Zweck erarbeiten sie Qualifikationsprofile und definieren die Validierungsbedingungen.

Die Validierung von Bildungsleistungen wird dargestellt als wichtigstes Mittel der formalen Bildung für Personen, die nicht mehr als im Übergangsprozess II befindlich gelten, wie namentlich Langzeitarbeitslose – und als adäquate Lösung in Situationen, in denen Mangel an qualifiziertem Personal herrscht oder Umschulungen nötig sind (BBT, 2008.a). In der Praxis allerdings sind die Zugangsbedingungen sehr hoch gesteckt und die Personen, die für ein solches Verfahren in Frage kommen, müssen selbständig sein und über gute schulische Kompetenzen verfügen. Da ausserdem die Kantone für die Umsetzung der Validierungsverfahren verantwortlich sind, ist das Angebot disparat und reicht von gar keinem bis 28 möglichen Berufen.

VI.3.2.4 Weiterbildung und Langzeitarbeitslosigkeit

Unter Weiterbildung versteht man insbesondere berufsorientierte Angebote der nicht-formalen und informellen Bildung für Angestellte oder Stellensuchende. Die Beschleunigung der Veränderungen in allen Lebensbereichen erfordert vom Einzelnen, dass er seine Kenntnisse und Qualifikationen ständig anpasst und erweitert. In diesem Sinn stellt sie, wie oben erwähnt, ein ausgezeichnetes Mittel zur Prävention der Arbeitslosigkeit bzw. der Langzeitarbeitslosigkeit dar (EVD, 2009; Wolter & Messer, 2009; SKBF, 2010).

Gemäss dem BFS nahmen 2009 80% der Menschen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren in den letzten zwölf Monaten vor der Umfrage an mindestens einer Weiterbildung teil, drei Viertel davon informeller Art (BFS, 2010). Aus den einschlägigen Analysen geht hervor, dass es die Personen sind, die im Arbeitsmarkt integriert und besser ausgebildet sind, die am meisten von den Weiterbildungsangeboten profitieren. Es ist im Bereich der berufsorientierten nicht-formalen Bildung, dass man die grössten Disparitäten verzeichnet: Nahezu 70% der Personen mit einem Abschluss der Tertiärstufe haben an mindestens einer nicht-formalen Bildungstätigkeit teilgenommen, während es bei den Personen ohne nachobligatorischen Abschluss weniger als 20% sind. Dieser Unterschied akzentuiert sich noch, wenn es sich ausschliesslich um berufsorientierte Weiterbildung handelt (EVD, 2009). Ausserdem ist der Weiterbildungsbereich aufgrund seiner Strukturiertheit und Segmentierung für Personen ohne nachobligatorischen Abschluss im Allgemeinen unzugänglich. Folglich kann die Weiterbildung auf Dauer das Risiko bergen, die sozialen Ungleichheiten zwischen qualifizierten und niedrigqualifizierten Bevölkerungsschichten zu akzentuieren (SKBF, 2010).

Dieses Risiko wird durch Fragen des Nutzens und der Effizienz der Weiterbildung verschärft. Denn ob sie nun zu beruflichen Zwecken mobilisiert wird (im Beruf, in einer Logik der Prävention) oder zu Nachholzwecken (Wiedereingliederung oder Neuqualifizierung): Meist kommt sie dem Unternehmen in Form von gesteigerter Produktivität mehr zugute als dem Einzelnen in Form von Lohnerhöhungen oder Anstellungsverprechen (SKBF, 2010). Diese Feststellung ist von grösster Bedeutung, da man weiss, dass der Entscheid des Einzelnen, eine Weiterbildung zu absolvieren, sich aus einer rationalen Überlegung ergibt. Wie weiter oben erwähnt, neigen Personen, die sich systematisch weigern, Weiterbildungen zu absolvieren, dazu, die Vorteile zu unterschätzen, die sich in Form von Lohnerhöhungen und Arbeitsplatzsicherheit ergeben. Backes-Gellner *et alii* (2007) erwähnen allerdings, dass Personen, die mindestens einmal an einer Weiterbildung teilgenom-

men haben, bessere strategische Entscheidungen treffen als die, die dies nie getan haben. In Anbetracht dieser Elemente zeigt sich, dass es sich bei der Problematik rund um die Mobilisierung der Weiterbildung in Fällen von Langzeitarbeitslosigkeit auch um ein Problem des Zugangs zu diesen Leistungen handelt.

VI.3.2.5 Grundkompetenzen

Seit etwa zehn Jahren ist die Ausbildung niedrigqualifizierter Erwachsenenpopulationen stark mit dem Begriff der Grundkompetenzen und den diesbezüglichen Defiziten dieser Personen assoziiert. Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Weiterbildung enthält eine Definition der Grundkompetenzen; je nach Betrachtungsweise sind es die Kenntnisse, die normalerweise während der (zur formalen Bildung gehörenden) obligatorischen Schulzeit erworben werden – oder die Fähigkeit, in einem gegebenen Kontext situationsbezogen zu handeln. Laut der Studie «Adult Literacy and Life Skills Survey» (ALL) von 2005 können 800'000 Erwachsene nicht richtig lesen und schreiben, 400'000 haben Mühe, einfache Rechenaufgaben zu lösen.

In der Schweiz hat das Projekt GO unter Bezugnahme auf die Studie ALL und auf die Standards der OECD die Grundlagen einer Definition gesetzt; das Projekt GO stammt namentlich von der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) und vom BBT und wurde von den Kantonen mitgetragen. Im Kanton Freiburg bildete das Projekt Gegenstand einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe, die sich für eine erweiterte Definition der Grundkompetenzen mit fünf Aspekten entschied:

- > **Lesen und Schreiben (Schriftkompetenz):** Fähigkeit, das geschriebene Wort zu benutzen, um am sozialen Leben teilzunehmen, persönliche Ziele zu erreichen und persönliche Kenntnisse und Potenziale zu verbessern;
- > Kompetenz in der örtlichen Amtssprache (Hören, Sprechen, Lesen und Schreiben);
- > **Zahlenkompetenz:** Kenntnisse und Fähigkeiten, die für die Entwicklung und die Anwendung eines mathematischen Denkens notwendig sind, um in alltäglichen Situationen Aufgaben lösen zu können;
- > **Alltags-IKT (Informations- und Telekommunikationstechnologien):** Kenntnisse und Fähigkeiten, die für die Benutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien in der Arbeitswelt, Freizeit und Kommunikation erforderlich sind;
- > **Sozialkompetenzen:** Kenntnis der lokalen Ressourcen, der Bräuche und Gewohnheiten des Ortes sowie seiner Geschichte, der Ausübung der Bürgerrechte und -pflichten.

In diesem Zusammenhang bezieht sich der Begriff Kompetenz auf die Fähigkeit, in einem bestimmten (persönlichen, sozialen oder beruflichen) Umfeld unter Mobilisierung gleichzeitig mehrerer persönlicher Ressourcen situationsbezogen zu handeln, um komplexe Aufgaben effizient zu erfüllen. Das Präfix «Grund-» verweist dagegen auf die Bereiche des gesellschaftlichen und privaten Lebens, auf die Anforderungen des Berufslebens und auf den Zugang zur Weiterbildung. In diesem Zusammenhang beobachtet man im Allgemeinen eine semantische Verschiebung – der Akzent fällt vor allem auf die entsprechenden Lücken und, als Folge davon, auf die Schwierigkeiten bei der sozioprofessionellen Eingliederung und die Abhängigkeit von der sozialen Sicherheit. Zur Veranschaulichung: *economiesuisse* stellt der Pflichtschule Anforderungen an die Vermittlung der Grundkompetenzen (namentlich Erstsprache, Mathematik, Disziplin und Motivation), die sie beim Eintritt in den Arbeitsmarkt in der Regel für ungenügend hält (*economiesuisse*, 2010).

Bei der Problematisierung der schwachen Qualifikation der betroffenen Populationen unter dem Gesichtspunkt der Grundkompetenzen herrscht in der Tat die Tendenz, dass sie auf die Lücken dieser Populationen reduziert wird, was die Interventionsmöglichkeiten im selben Umfang reduziert. Wenn die Studie ALL zum Schluss kommt, dass durch die Verbesserung der Grundkompetenzen eine ungenügende schulische Grund-

bildung ausgeglichen und die auf dem Arbeitsmarkt erforderlichen Kompetenzen angeeignet werden können (Looney, 2008) – so müssen diese Personen geeignete Angebote zur Verfügung haben und diese Kompetenzen in einem realen beruflichen Kontext üben können.

VI.3.2.6 Wirksamkeit der Massnahmen der Investition in das Humankapital

Die Wirksamkeit der Massnahmen der Investition in das Humankapital wird in den folgenden Unterabschnitten behandelt. Da der Massnahmentyp «berufsbegleitende Qualifizierung» eher in den Bereich der primären Arbeitslosigkeitsprävention fällt, wird er im vorliegenden Bericht nicht analysiert.

a. *Institutionelle Qualifizierungskurse*

Institutionelle Qualifizierungskurse sind Kurse, die über die Leistungen der Systeme der sozialen Sicherheit erteilt werden; davon ausgeschlossen sind deshalb privat besuchte oder unternehmensintern durchgeführte Kurse. Traditionellerweise richten Länder mit Leistungen, die den Arbeitslosen ein hohes Ersatzeinkommen garantieren, ihre Aktivierungsstrategie auf die Investition in das Humankapital aus. Dies ist auch der Fall der Schweiz, die namentlich im Rahmen der eidgenössischen ALV einen sehr hohen Anteil an Qualifizierungsmassnahmen aufweist (2009 42% aller AVIG-Massnahmen). Die Kurse können kollektiv oder individuell organisiert sein, und gemäss der Einteilung von Gerfin und Lechner gibt es fünf Typen von Qualifizierungsmassnahmen (Gerfin & Lechner, 2002):

- > Grundkurs (Verbesserung der Stellensuche und des Selbstwertgefühls);
- > Sprachkurs (einschliesslich Alphabetisierung, Schriftkompetenz und Zahlenkompetenz);
- > Informatik-Kurs;
- > Weiterbildungskurs (vgl. oben, analog);
- > Fortbildungs- oder spezifische Ausbildungskurse.

Die drei ersten Typen entwickeln übertragbares Humankapital, die zwei letzteren dagegen spezifische Ressourcen. Im Allgemeinen sind sie von kurzer Dauer, d.h. 15 Tage im Jahresdurchschnitt 2009 (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Allerdings sind die von den Langzeitarbeitslosen besuchten Ausbildungskurse in der Regel länger, und es ist richtiger, von einem Durchschnitt von drei Monaten auszugehen.

Die Wirksamkeit der Massnahmen unter dem Gesichtspunkt der Wiederbeschäftigung wird unterschiedlich beurteilt (vgl. *hiernach*). Gemäss Gerfin und Lechner sind die Wirkungen kurzfristig, d.h. nach zwölf Monaten, wenig ermutigend, und bei den Kursen für die Entwicklung von übertragbarem Humankapital sind sogar nachträgliche Einschliessungseffekte erkennbar (Gerfin & Lechner, 2002). Darüber hinaus ergibt die Studie über den Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden, dass die Qualifizierungsstrategien der Personalberatenden für niedrigqualifizierte Stellensuchende im Vergleich zu anderen Massnahmen oder Kontrollgruppen negative Ergebnisse zeitigen (Fröhlich, et al., 2007).

Diese Ergebnisse werden allerdings durch andere Studien relativiert: Nach der Metaanalyse von Card invertieren sich die kurzfristigen negativen Effekte mittel- und langfristig, d.h. zwei oder drei Jahre nach dem Kurs (Card, Kluge, & Weber, 2009). Ausserdem wirkt sich eine Abfolge von mehreren Qualifizierungskursen unter dem Gesichtspunkt der Wiedereingliederung positiv aus (Lechner & Wiehler, 2007), was bei Langzeitarbeitslosen meist der Fall zu sein scheint (Dengler & Hohmeyer, 2010). Schliesslich haben lange Ausbildungen (zwei oder drei Jahre) in der Art einer Lehre oder der Validierung von Bildungsleistungen ermutigendere Ergebnisse gezeitigt (Winter-Ebmer, 2003). Diese Elemente weisen darauf hin, dass die Qualität der Qualifizierungsmassnahme und ihre Anpassung an die betroffenen Populationen entscheidend sind.

b. Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen

Am Beispiel des Berichts der OECD über die Aktivierungspolitik der Schweiz (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010) wird unterschieden zwischen Qualifizierungsprogrammen in konkreten Arbeitssituationen (*workplace* oder *on-the-job training*) und institutionellen Qualifizierungsmassnahmen (*institutional* oder *classroom training*) (Gerfin & Lechner, 2002).

Aus den einschlägigen Evaluationen geht hervor, dass diese Art Massnahmen bei vorhandener Nähe zur Arbeitswelt wirksamer waren. Obwohl sie unter dem Gesichtspunkt der Wiedereingliederung wirksamer sind, erfordern Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen jedoch mehr Zeit, um die Personen zur Arbeit zurückzuführen, und sie entfalten ihre Wirkungen langsamer. Dieses Ergebnis wird durch eine Metaanalyse bestätigt, in der die mittel- und langfristigen Wirkungen dieser Art von Programmen positiv beurteilt werden (Card, Kluge, & Weber, 2009).

Zusätzlich zu den Wirkungen auf der Ebene des Humankapitals kann das Qualifizierungsprogramm bei Unternehmen dem Arbeitgeber dienen, um die Produktivität eines potenziellen künftigen Arbeitnehmers in der konkreten Arbeitssituation am Arbeitsplatz zu beurteilen. In diesem Sinn kann die Massnahme als Unterstützung bei der Verwaltung der Personalressourcen angesehen werden, die keine dauerhafte Verpflichtung beinhaltet und billiger ist (der Lohn wird ganz oder teilweise von der Versicherung übernommen). Was die Stellensuchenden angeht, verbessert diese «Probephase» folglich ihre Chancen auf Wiedereingliederung – vor allem im Unternehmen, das die Massnahme durchführt.

VI.3.3 Potenziale und Innovationen im Bildungsbereich

Die Gestaltung der Dispositive auf allen Ebenen des Systems der sozialen Sicherheit ist umso wichtiger, als die Grundbildung der beste Weg für den Einstieg in den Arbeitsmarkt ist. Betreffend die Anpassung der beruflichen Grundbildung und der Ausbildungen, die mit einem eidgenössischen Berufsattest (EBA) abgeschlossen werden, sind potenzielle Verbesserungen in Bezug auf ihre Dotation, ihre Zugänglichkeit, ihre Anpassbarkeit und ihre Anerkennung denkbar (Fuhrer & Schweri, 2010; Stern, Marti, von Stokar, & Ehrler, 2010).

VI.3.3.1 Im Bereich der Prävention

Die die EBA betreffenden Evaluationen empfehlen eine Intensivierung der Informationsarbeit bei den Unternehmen, den Berufsorganisationen (Oda), den Fachpersonen des Bildungswesens (Lehrpersonen, Ausbilderinnen und Ausbilder, Fachpersonen der Vermittlung und Wiedereingliederung), den Eltern und ihren Kindern. Damit wird bezweckt, die Anzahl der verfügbaren EBA-Ausbildungen zu erhöhen, aber auch die Anzahl der Lehrverträge dieser Art. Die Information zielt auch darauf ab, bei den Wirtschaftsakteuren und potenziellen künftigen Lernenden für diese Art der Ausbildung zu werben. Ausserdem müssen die Betreuungsstrukturen für EBA-Lernende geeignet sein, d.h., dass die Klassenbestände reduziert sein müssten und Betreuungsmassnahmen wie etwa individuelles Nachholen gezielt umgesetzt werden müssten. Darüber hinaus sollte zur Aufrechterhaltung des angepassten und anpassbaren Charakters der EBA die Durchlässigkeit zwischen dieser Ausbildung und den EFZ gefördert werden. Ferner muss die Eingliederung der Inhaberinnen und Inhaber von EBA namentlich durch geeignete statistische Erhebungen ständig überwacht werden, um die Anpassbarkeit dieses Qualifikationsniveaus und die Anforderungen des Arbeitsmarktes zu beurteilen.

Das Case Management Berufsbildung (CM BB) wird seit vier Jahren auf schweizerischer Ebene umgesetzt, und ein erster Folgenabschätzungsbericht sollte demnächst verfügbar sein. Es wird dann darum gehen, namentlich die Ergebnisse der Massnahmen zu analysieren, mit denen der Übergang II von jungen Menschen,

die Gefahr laufen, dauerhaft ausgegrenzt zu werden, unterstützt wird – und sie gegebenenfalls in die Überlegungen und Handlungen zu integrieren, die im Rahmen der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unternommen werden. Aus dem Monitoringbericht 2010 und aus den Recherchen ergibt sich freilich, dass bedeutende Ressourcen in den kooperativen Prozess, d.h. in die strukturellen, strategischen und politischen Bedingungen investiert werden müssen (BBT, 2010; Egger, Dreher & Partner AG, 2008). In dieser Hinsicht ist es besonders wichtig, die Schnittstellen mit den Institutionen der sozialen Sicherheit und ihre Verantwortlichkeiten gut zu definieren. Im Kontext der Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit geht es darum, die jungen Menschen, die sich an die RAV oder an die Sozialdienste wenden, an die Leistungen des CM BB weiterzuleiten, indem alle diesen Stellen zur Verfügung stehenden Anreize eingesetzt werden. Es geht darum, die Fachpersonen der betroffenen Stellen zu informieren und kantonale Ansprechpartner für das CM BB zu bezeichnen. Ebenso müssen die Rollen der Akteure des CM BB, der Arbeitslosigkeitsbekämpfung und der Sozialhilfe klar abgegrenzt und die Massnahmen bestimmt werden, die bei Erschöpfung der Leistungen des einen oder anderen zu treffen sind.

Die Perspektiven im Bereich der Grundbildung und der Weiterbildung niedrigqualifizierter Erwachsener hängen von der Frage der Zugänglichkeit und von der Frage der Anpassbarkeit der Angebote an die besagten Erwachsenen ab. Was die Grundbildung betrifft, setzt dies voraus, dass das «normale» Alter des Übergangs I und der Grundbildung gelockert wird, und dies auch ausserhalb des Verfahrens der Validierung von Bildungsleistungen. Zwar gibt es diesbezüglich keine gesetzlichen Beschränkungen, doch bleibt viel zu tun, um die sozialen Vorstellungen sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch auf Seiten der potenziellen Lernenden zu ändern. Um eine solche Veränderung herbeizuführen, wurden bestimmte staatliche Politiken entwickelt, die darauf zielen, den Lernenden die notwendigen Ressourcen zu sichern und den Arbeitgebern keine Mehrkosten zu verursachen. Die im Kanton Waadt im Rahmen des Programms FORJAD unternommenen Koordinationsbemühungen zwischen Sozialhilfe und Ausbildungsbeiträgen ist ein vielversprechendes Beispiel. Die Ausbildungszuschüsse (AZ) der eidgenössischen ALV sind wirksam und erreichen dieses Ziel ebenfalls.

Das künftige Bundesgesetz über die Weiterbildung sieht als Entwicklungsachsen namentlich die Fokussierung auf verschiedene Bevölkerungsgruppen und die Integration der Weiterbildung in das Bildungssystem vor. In diesem Kontext stellt sich insbesondere die Frage, ob sie obligatorisch werden soll, was ihre allgemeine Zugänglichkeit erlauben könnte, aber ernsthafte Anwendungsprobleme stellen würde (Weber-Gobet, 2011). Nebst dem wird mit der Umsetzung von Bildungsgutscheinen (Wolter & Messer, 2009) bezweckt, die Leistungen der Weiterbildung zugänglicher zu machen, vor allem für Personen, die beruflich oder wegen Inaktivität keinen Zugang dazu haben. Sie bestehen in einem Scheck über einen bestimmten Betrag (mehrere hundert bis einige tausend Franken), der zur Finanzierung eines Weiterbildungsangebots benutzt werden kann. Die administrativen Modalitäten sind meist einfach und die Zugangsbedingungen auf ein Minimum reduziert. Dazu kommen auch Informationsleistungen, die sich namentlich an niedrigqualifizierte Zielgruppen richten. Die Ergebnisse der Pilotprojekte in Europa oder in der Schweiz sind allerdings durchzogen, denn der beabsichtigte Anreizeffekt greift wenig: Die am niedrigsten qualifizierten Personen können daraus keinen Nutzen ziehen, während die bestausgebildeten dazu neigen, vermehrt auf diese Leistung zurückzugreifen (vgl. VI.2.3.1). Diese Studien haben die entscheidende Rolle der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren, hervorgehoben, ebenso wie wichtig es ist, sie auch unter dem Blickwinkel der wettbewerbsfähigen Produktivität in die Verantwortlichkeit einzubinden. Bildungsgutscheine oder andere Anreize z.B. steuerlicher Art zuhanden der Arbeitgeber haben ein Anreizpotential, das auszuschöpfen bleibt (Gonon, Hotz, Weil, & Schläfli, 2005).

VI.3.3.2 Mögliche Interventionen

In den konkordanten Perspektiven des lebenslangen Lernens und einer Lockerung des Bildungsalters müssen sich ausbildungsorientierte Interventionen zumindest in einer ersten Phase auf besondere Strukturen stützen können, um die berufliche Grundbildung niedrigqualifizierter Erwachsener gezielt zu fördern. Synergien sind hier wesentlich. Globale und bereichsübergreifende Ansätze wie im Fall des Projekts FORJAD haben sichtlich bessere Erfolgchancen. Im Übrigen setzt das erfolgsversprechende Pilotprojekt, das im Rahmen der Berufsbildung der Polymechaniker geführt wird, auf die Synergien zwischen der Nachwuchsbildung im Kontext eines chronischen Mangels an qualifiziertem Personal in der Industrie – und der Ausbildung von Personen, die eines bedeutenden Betreuungsrahmens bedürfen. Diese werden im ersten Jahr in der Berufsschule ausgebildet und werden dann von den Arbeitgebern aufgenommen, bei denen sie ihre Ausbildung nach dem dualen Modell fortsetzen. Es sind bisher keine Ergebnisse von Analysen bekannt, die sich mit dieser Art von Kombination oder mit der Frage befassen, ob sie in den Kontext der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit übertragen werden könnte.

Im Bereich der Validierung von Bildungsleistungen gibt es in Europa und sogar innerhalb der Schweiz sehr differenzierte Entwicklungen. Der Kanton Genf zum Beispiel entwickelt infolge einer Evaluation der Ausbildungsbedürfnisse niedrigqualifizierter Menschen seit 1997 eine grossangelegte Strategie mit starker Unterstützung auf politischer, administrativer und strategischer Ebene. Im entsprechenden Verfahren kann nicht nur eine formelle eidgenössische Zertifizierung erlangt werden, sondern auch eine kantonale Bescheinigung der Qualifikation in einem Berufsfeld (Kassierer/in, Kinderbetreuung usw.) und eine Anerkennung der Grundkompetenzen. Die Zugänglichkeit wird durch die Unentgeltlichkeit des Verfahrens und durch ein spezialisiertes Zentrum sichergestellt, welches das ganze Verfahren beaufsichtigt. Das Angebot ist dicht, denn 2007 umfasste es 75% der im Kanton Genf erlernbaren Berufe (2011: 28 Berufe). Der Kanton St. Gallen bietet seinerseits eine andere Perspektive, indem er den Akzent auf die Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten der Personen setzt, die das entsprechende Verfahren beanspruchen. Um dies zu erreichen, beschränkt sich das Verfahren auf die ersten drei Phasen und bildet faktisch eine von den betreffenden OdA validierte Bilanzierung der Kompetenzen, die in einer kantonalen Ausbildungsbescheinigung münden kann. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, rascher verschiedene Berufe abzudecken und einen ersten Kontakt zu den OdA herzustellen, die bei der Validierung von Bildungsleistungen eine vorrangige Rolle spielen und meist nicht genügend in der Ausarbeitung der Qualifikationsprofile eingebunden sind.

Wie im Bereich der Weiterbildung beruht die Entwicklung der Grundkompetenzen auf einem Angebot, das auf niedrigqualifizierte Populationen zugeschnitten und für sie zugänglich sein muss. Im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit reiht sich der Handlungsbedarf jedoch in eine interventionelle Logik ein, denn die Beherrschung dieser Kompetenzen, namentlich der sprachlichen, ist grundlegend, um die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern – und dies auch mit Blick auf Berufe, die als wenig qualifiziert gelten. Die Arbeiten im Rahmen des Projektes GO und die Fachliteratur (Looney, 2008; Guggisberg & Schmutz, 2007; Schröder & Grämiger, 2010) vermitteln einen Überblick über die Praxis und die Erfahrungen mehrerer Länder, die in der Schweiz und in Europa in Bezug auf Massnahmen umgesetzt werden, mit denen ausbildungsmässig benachteiligte Menschen erreicht werden können und ihre Bereitschaft zur Teilnahme an solchen Leistungen erzielt werden kann. Die als geeignet eingestuften Angebote zeichnen sich durch folgende Punkte aus: Sie haben meist eine enge Beziehung zu den potenziellen Teilnehmenden; sind auf die alltäglichen Themen zentriert; sind leicht zugänglich (niedrige Kosten, Standort, öffentliche Verkehrsmittel); werden von spezifisch ausgebildeten Personen durchgeführt; und sind für aktive Personen oder für solche mit familiären Verpflichtungen, was Zeit und Energie anbelangt, ausgewogen. Solche Angebote werden organisiert, um die sozialen Schranken zu beseitigen; sie stützen sich auf eine umfassende Informationsverbreitung (sichtbarer Standort, Über-

setzungen, Schlüsselpersonen), manchmal auch über die Medien, und nutzen alltägliche Orte (Spitäler, Schulen, Geschäftshäuser usw.) oder die institutionellen Netzwerke, mit denen die betroffenen Personen bereits vertraut sind (Lehrpersonen, Migrantenvereine, Sozialdienste usw.). Analog dazu wurden in der Stadt Zürich positive Ergebnisse mit Pilotprojekten erzielt, die eine auf der «Bringkultur» («zugehen auf») fussende Strategie verfolgen, sprich: indem die Unterstützungsleistung den betreffenden Personen oder Gruppen gebracht wird, wenn sie sie nicht selber holen wollen oder können. Die Grundkompetenzen lassen sich in einer globalen Perspektive betrachten, namentlich was den Erwerb von Schriftkompetenzen und von Grundkompetenzen in der Benutzung der IKT angeht. In dieser Optik gibt es erfolversprechende, auf dem «*embedded learning*» basierende Massnahmen, die den Erwerb dieser Art von Kompetenzen mit anderen didaktischen Inhalten oder alltäglichen Tätigkeiten (Reinigungsarbeiten, Kochkurs, Fussball usw.) kombinieren. Progressive Leistungen mit einem niederschweligen Angebot sind ebenfalls stimulierend, ebenso wie formalisierte unterstützende Beziehungen zwischen Peers. Ausserdem bergen originelle Arten der Zusammenarbeit mit bestimmten Partnern wie etwa die Personalvermittlungsfirmen in Frankreich das Potenzial, die Förderung der Aneignung von Grundkompetenzen zu dynamisieren und ihr eine konkrete Tragweite zu verleihen (s. *Zusammenarbeit mit den privaten oder gemeinnützigen Stellenvermittlungen*, S. 127).

VI.3.4 Bestandesaufnahme im Kanton Freiburg

Nach der Inventarisierung der im Kanton Freiburg verfügbaren Massnahmen wird im vorliegenden Abschnitt nun der Umfang der Leistungen beurteilt sowie, soweit möglich, ihre Ausrichtung auf die Langzeitarbeitslosen und namentlich auf die in Bezug auf den Zugang zur Ausbildung am meisten Benachteiligten.

VI.3.4.1 Formale Bildung und Prävention der Langzeitarbeitslosigkeit

Im Kanton Freiburg ist das Bildungsangebot solide und es liegt im Allgemeinen über den in der Schweiz gebräuchlichen Indikatoren (BBA, 2011). Der Gesamtbestand der Lernenden nimmt seit 2000 stetig zu (+51.4%). Die Entwicklungsszenarien prognostizieren bis 2019 eine Stabilisierung oder gar eine leichte Zunahme der Bestände, während auf schweizerischer Ebene eine Abnahme der in Grundbildung befindlichen Personen von 6 bis 7% erwartet wird (BFS, 2010). Das duale Bildungssystem ist gut verankert mit einem Anteil von 88% im Vergleich zum Vollzeitsystem (schweizerischer Durchschnitt: 84%), einer hohen Anzahl Bildungsbetriebe (2008: 22.1%; schweizerischer Durchschnitt: 18.3%) und einem Lehrstellenanteil im Vergleich zur Gesamtheit der Stellen, der ebenfalls über dem Durchschnitt liegt (6.7% gegenüber 5.7% auf schweizerischer Ebene). Was die Anpassung des Bildungssystems an die neuen sozioökonomischen Herausforderungen angeht, ist der Indikator des Alters, mit dem die Ausbildung begonnen wird, relativ stabil (Durchschnittsalter 2005: 17.8; 2010: 18.5), liegt aber über dem schweizerischen Durchschnitt (2005: 18.0; 2009: 17.6). Es eine konstante Entwicklung der neuen EBA-Lehrverträge feststellbar (+256% seit 2005), obwohl diese Progression unter dem schweizerischen Durchschnitt (+341%) oder unter den entsprechenden Entwicklungen in anderen vergleichbaren Kantonen (Bern, Wallis oder Solothurn) liegt. Ferner ist auch eine Zunahme des Grundbildungsangebots feststellbar (seit 2005: +132%).

In Bezug auf die Prävention und die Intervention bei jungen Menschen mit Eingliederungsschwierigkeiten oder die im Begriff sind, ihre Ausbildung aufzugeben, hat der Kanton Freiburg im Rahmen des Projekts des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT, 2007) ein Case Management für junge Menschen von 15 bis 25 Jahren ausgearbeitet, d.h. vom Ende der Pflichtschule bis zum Einstieg in den Arbeitsmarkt (erstmalig Arbeitssuchende). Die vom Kanton Freiburg vorgesehene Strategie zielt darauf ab, die Betreuung der Jugendlichen ab der Orientierungsschule bis zu ihrer Eingliederung in die Arbeitswelt nach Abschluss einer Ausbildung auf der berufsbildenden Sekundarstufe II sicherzustellen, zu verstärken und besser zu koordinieren (CJD, 2009). Dieses Dispositiv, das ab dem Schulbeginn 2009 umgesetzt wird, sollte sich auf die

Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit positiv auswirken, namentlich durch die Früherkennung der Jugendlichen, die Gefahr laufen, dauerhaft vom Bildungssystem ausgeschlossen zu werden. Eine Beurteilung dieses Dispositivs ist 2013 vorgesehen.

VI.3.4.2 ALV: an der Kreuzung von Prävention und Intervention

Im Bereich der Ausbildung bietet die ALV (AVIG) Leistungen zur Prävention der Arbeitslosigkeit namentlich für junge Menschen ohne Ausbildung nach der Pflichtschule (MoSe) – und solche, die auf den Ausweg aus der Arbeitslosigkeit gerichtet sind, indem sie die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen durch Weiterbildungskurse oder Praktika fördern (vgl. Inventar am Rande der gemischten Klassifikation, S. 76). In diesem Bereich ist der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren proaktiv und gewährt im Allgemeinen mehr aktive Arbeitsmarktmassnahmen als dies im schweizerischen Durchschnitt getan wird (Perret, Giraud, Helbing, & Battaglini, 2007). Die neuere Studie der OECD über die Aktivierungspolitik der Schweiz (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010) lässt über den Kanton Freiburg mehrere Feststellungen zu (vgl. Abbildung, S. 95). Erstens stellt man fest, dass die Tendenzen betreffend die Ausbildungsmassnahmen und die Beschäftigungsprogramme 2010 eine signifikante Inversion erfahren. Man darf annehmen, dass aus konjunkturellen Gründen eine besondere Investition in den Bereich der Qualifizierung getätigt wurde, um die Beschäftigungsfähigkeit der bestqualifizierten Arbeitslosen im Vorfeld des erwarteten Aufschwungs zu erhöhen. Zweitens sind die Massnahmen der Investition in das Humankapital diejenigen, die anteilmässig am meisten gewährt werden (zwischen 50 und 59% in den letzten fünf Jahren). In dieser Kategorie sind die Qualifizierungskurse am meisten vertreten (durchschnittlich 80% in den letzten fünf Jahren), doch seit 2006 verlieren sie zugunsten der Ausbildungspraktika oder der Übungsfirmen an Terrain (-12%).

Was die spezifischen qualifizierungsorientierten Massnahmen angeht, wurde in den letzten fünf Jahren vermehrt auf den Ausbildungszuschuss (AZ) zurückgegriffen (+45%); im Vergleich zu den anderen AMM bleibt er aber leider akzessorisch (1%). Es ist hervorzuheben, dass bestimmte Weiterbildungskurse den Zugang zu einer Berufsausbildung eröffnen, die auf kantonaler Ebene formell bescheinigt wird, namentlich für die Berufe Kassierer/in im Detailhandel oder Stapelfahrer/in. Diese Ausbildungen werden mit anerkannten Bildungseinrichtungen wie dem interprofessionellen Weiterbildungszentrum (IWZ) oder dem Bildungszentrum der Schweizerischen Vereinigung für die Berufsbildung in der Logistik (SVBL) organisiert.

VI.3.4.3 Kantonale Dispositive nach BAMG und SHG

Einleitend sei erwähnt, dass das kantonale Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung gemäss der im vorliegenden Bericht entwickelten Klassifikation zum überwiegenden Teil aus Beschäftigungsprogrammen und Qualifizierungsmassnahmen besteht. Unter funktionellen Gesichtspunkten ist es nach einem Kurzüberblick über die zurzeit angebotenen Massnahmen und Programme manchmal schwierig, ihr jeweiliges Hauptziel auszumachen. Desgleichen können die Fachpersonen, die sie im Prozess der Wiedereingliederung von Stellensuchenden oder Sozialhilfeempfängern einsetzen, verschiedene Zwecke damit verfolgen (die Motivation beurteilen, den Tag strukturieren, die Grundkompetenzen schulen oder ein spezifisches Wissen vermitteln usw.). Nun zeigt die Studie über den Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden, dass eine Ablenkung von Massnahmen von ihrem primären Zweck je nach Zielgruppe negative Konsequenzen haben kann (Fröhlich, et al., 2007). Zum Beispiel stellten Personalberatende bei der Gruppe der niedrigqualifizierten Personen negative Auswirkungen auf die Arbeit fest, wenn Ausbildungsmassnahmen eingesetzt wurden, um ihnen eine Tagesstruktur zu verleihen. Hingegen wurden positive Auswirkungen bemerkt, wenn die Personalberatenden Beschäftigungsmassnahmen als Druckmittel für diese Personengruppe einsetzten.

Im Freiburger Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung wird die Investition in das Humankapital nicht dem einen oder dem anderen System zugeteilt. In der Praxis allerdings sieht das BAMG Qualifizierungsprogramme vor, die in Unternehmen durchgeführt werden können (vergleichbar mit Ausbildungspraktika, im Unterschied zu den Qualifizierungsprogrammen bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Vereinen, die zu den Beschäftigungsprogrammen gezählt werden¹³) – während das SHG SEM vom Typ «institutioneller Qualifizierungskurs» zur Verfügung stellt.

Im Rahmen des SHG umfasst der Katalog der sozialen Eingliederungsmassnahmen (SEM) über siebzig SEM zur Verbesserung des Humankapitals, von denen ein überwiegender Teil Qualifizierungskurse in Gruppen und Sprachkurse sind. Die Dauer dieser Kurse beträgt im Allgemeinen drei bis sechs Monate. Die Kosten sind aufgrund der begrenzten Mittel der Sozialhilfe vernünftig und es wird auf die Dezentralisierung der Leistungen Wert gesetzt, obwohl die Mehrheit der Kurse doch in der Stadt Freiburg organisiert wird.

Weder das BAMG noch das SHG sehen formell die Finanzierung einer Grundbildung vor. Diese Funktion wird durch die Ausbildungsbeiträge sichergestellt, deren Bestimmungen im Gesetz vom 14. Februar 2008 über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG) mit denen der Sozialhilfe in Einklang gebracht wurden. Angesichts der Subsidiarität der Ausbildungsbeiträge zur Beteiligung der Eltern und angesichts der Verlängerung der Übergangsperiode zwischen Schule und Ausbildung sieht das neue Gesetz in der Berechnung der Stipendien junger Erwachsener (≥ 25 Jahre) einen starken Rückgang der geschätzten Beteiligung der Eltern vor. Im Fall der Langzeitarbeitslosen kann die Grundbildung von Personen unter 40 Jahren in Form eines Stipendiums finanziert werden, das bei Bedarf durch ein unverzinsliches Darlehen ergänzt wird. Ein solches Darlehen ist auch für Personen über 40 Jahre denkbar. Die Bedingung ist, dass die Ausbildung in einem offiziellen Diplom mündet. Allerdings stellen die Fachleute besorgniserregende Schwierigkeiten bei der Koordination der Leistungen fest.

VI.3.4.4 Validierung von Bildungsleistungen und Ausbildungs-Scheck

Der vorliegende Abschnitt handelt von den im Kanton Freiburg vorhandenen Bildungsangeboten, die sich an Langzeitarbeitslose richten können, aber weder von der formalen Berufsbildung, noch von der ALV oder von der kantonalen Gesetzgebung im Bereich der sozioprofessionellen Wiedereingliederung abhängen.

Im Kanton Freiburg steht die Validierung von Bildungsleistungen unter der Verantwortung des Amtes für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) und des Amtes für Berufsbildung (BBA). 2006 wurde eine Kommission beauftragt, eine Bestandesaufnahme der Interessen und Bedürfnisse durchzuführen und Szenarien für eine eventuelle Einbindung des Staates in diesem Bereich vorzuschlagen (CCRVA, 2006). Seither wurde im Kanton in Übereinstimmung mit den eidgenössischen Vorgaben ein Verfahren ausgearbeitet und umgesetzt. Die Validierung der Bildungsleistungen wird hauptsächlich in Wellen organisiert, und es ist gegenwärtig möglich, eine Zertifizierung für drei Berufe zu erwerben (Maurer/in, Logistikkassistent/in und Fachfrau/-mann Gesundheit). Die Kosten des Verfahrens gehen teils zu Lasten der Antragstellerin oder des Antragstellers, nämlich die Bilanzierung der Kompetenzen und die eventuelle ergänzende Bildung (zwischen 1'000 und 10'000 Franken).

¹³ Die Unterscheidung rechtfertigt sich aufgrund der im Kanton Freiburg durchgeführten Evaluation der sozioprofessionellen Wiedereingliederungsmassnahmen (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Tatsächlich haben kantonale Arbeitslosenmassnahmen dieser Art, d.h. Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen, bei der Beurteilung des Freiburger Dispositivs relativ positive Ergebnisse erzielt, namentlich im Vergleich zu den Massnahmen, die im öffentlichen Sektor und im Vereinsektor umgesetzt werden. Diese Folgerungen werden auf nationaler Ebene bestätigt (Gerfin & Lechner, 2002). Allerdings kommt die Freiburger Analyse zum Schluss, dass sich dieselben Massnahmen bei Personen, die sehr lange arbeitslos sind (über vier- bis fünf Jahre), negativ auswirken.

2010 lancierte der Staat Freiburg ein Pilotprojekt, mit dem bestimmten Bevölkerungsgruppen (ohne Abschluss der Sekundarstufe II) die Möglichkeit gegeben wird, einen «Ausbildungs-Scheck» zu erhalten, d.h. einen Weiterbildungsgutschein von bis zu 800 Franken, um einen Weiterbildungskurs oder einen Teil davon zu finanzieren. Die ersten Ergebnisse sind erfolgversprechend, und das besagte Projekt war 2012 Gegenstand eines Berichts an den Staatsrat.

VI.3.5 Bildung als Lösung für die Wiedereingliederung: Diskrepanzen und Bedürfnisse

An den Sitzungen der Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit, die den Bildungsfragen gewidmet waren, konnte die Angebotsdichte in diesem Bereich und die Vielfalt der damit verbundenen Finanzierungen eingeschätzt werden. Gestützt auf die Meinungen der Sachverständigen, die in diesem Rahmen intervenierten, und gestützt auf die Literaturlauswertung konnten an diesen Sitzungen zudem die bildungsspezifischen Bedürfnisse festgestellt werden. Durch die Verbindung der verschiedenen Informationsquellen ist es möglich, die Diskrepanzen aufzuzeigen, die zwischen den bestehenden Leistungen und ihrer Mobilisierung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bestehen.

VI.3.5.1 Formale Bildung: schwieriger Zugang und wenig angepasste Strukturen

Die hier festgestellten Abweichungen sind an sich nicht für den Kanton Freiburg bezeichnend, sondern sie betreffen die ganze Schweiz. Die formale Bildung ist ein Sesam-öffne-dich für den Zugang zum Arbeitsmarkt, doch sie ist oftmals nur ungenügend mit der Problematik der Langzeitarbeitslosen vereinbar, deren berufliche Wiedereingliederung möglichst rasch und unter gleichzeitiger Geringhaltung der öffentlichen Ausgaben für die Systeme der sozialen Sicherheit erfolgen soll. Darüber hinaus ist fraglich, ob bei älteren Menschen, bei denen die Rentabilität einer Investition begrenzter ist, noch von «Investition» in die Ausbildung gesprochen werden kann.

Wie weiter oben erwähnt, erlaubt im Kanton Freiburg das Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung (BAMG und SHG) keine Finanzierung von formalen Bildungen; es sieht aber auch keine besonderen Anreize vor, um dieses Ziel zu fördern. Allerdings können Langzeitarbeitslose, die keine Ausbildung der Sekundarstufe II absolviert haben und nicht oder nicht mehr unter das CM BB fallen, eine solche Ausbildung beginnen, indem sie einen Ausbildungsbeitrag (Darlehen oder Stipendium) oder, wenn sie Anspruch auf Arbeitslosenentschädigungen gemäss AVIG haben, einen Ausbildungszuschuss (AZ) beantragen. Allerdings zeigt sich, dass die Ausbildungsbeiträge im Kanton Freiburg nicht dazu bestimmt sind, den Unterhalt ganzer Familien zu decken, sondern eher auf die Bedürfnisse von Kindern in Ausbildung zugeschnitten sind. Ausserdem gibt es namentlich im Rahmen der Familienbetreuung trotz der obenerwähnten Harmonisierung der Vorschriften immer noch Koordinationsschwierigkeiten zwischen Ausbildungsbeiträgen und Sozialhilfe, die im Zusammenhang mit der Subsidiarität stehen. Was die AZ angeht, stehen sie nur für Empfängerinnen und Empfänger von AVIG-Entschädigungen zur Verfügung, die mindestens 30 Jahre alt sind, 25 Jahre in Ausnahmefällen. Die Ausbildung erfolgt in Betrieben und wird mit einem EFZ abgeschlossen, ausnahmsweise mit einem EBA; für niedrigqualifizierte Personen kann dies aber eine Hürde sein, die die Zugangsschwelle zur Leistung erhöht.

Es gibt keine gesetzlichen Beschränkungen für den Zugang zu einer formalen Bildung, auch nicht für ältere Menschen. Allerdings haben die wachsenden Anforderungen im Bereich der Berufsbildung, auch was EBA betrifft, zur Folge, dass es für Menschen, die unter dem Gesichtspunkt der Qualifikation benachteiligt sind, nicht einfach oder gar unmöglich ist, eine zertifizierte formale Ausbildung zu absolvieren. Ausserdem wur-

den in den Vorstellungen sowohl der Stellensuchenden als auch der Arbeitgeber mehrere Hemmschwellen erkannt: Es ist eher ungewöhnlich, eine formale Bildung nach einem bestimmten Alter zu beginnen, und die Arbeitgeber neigen eher dazu, in den «jungen» Nachwuchs zu investieren. Andererseits kann es Stellensuchenden zuwider sein, den Berufsunterricht zusammen mit Lernenden besuchen zu müssen, die gerade mal die obligatorische Schule abgeschlossen haben.

Für niedrigqualifizierte Langzeitarbeitslose gibt es keine besonderen Strukturen der formalen Ausbildung, und die regulären Strukturen sind in diese Richtung wenig anpassbar. Was die Validierung von Bildungsleistungen angeht, die zu einer formalen Zertifizierung der Erfahrung führt, sind die zurzeit im Kanton Freiburg zur Verfügung stehenden Leistungen wenig an diese Bevölkerungsgruppe angepasst. Die Sitzungen der Kommission haben den offensichtlichen Koordinationsbedarf aufgezeigt, der zwischen den institutionellen Partnern besteht, damit die Informationen über die Validierung von Bildungsleistungen die Menschen erreichen, die möglicherweise davon Gebrauch machen würden. Informationen über die potenziell betroffenen Berufe und die Anzahl von Personen, die eine Validierung von Bildungsleistungen beanspruchen könnten, sind schwer zu erhalten. Dieser fehlende Informationsfluss hat eine Beschränkung der Synergien zur Folge, die in diesem Bereich namentlich mit den institutionellen Partnern und den Organisationen der Arbeitswelt ausgearbeitet werden könnten.

VI.3.5.2 Nicht-formale Bildung: Segmentierung und Zugangsschwierigkeiten für die Zielgruppen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Zwänge der Weiterbildung hinlänglich beleuchtet; ebenso die Schranken der Förderung der Grundkompetenzen bei niedrigqualifizierten Menschen, die unter den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert sind.

Wie oben erwähnt, wurde 2010 eine Arbeitsgruppe gebildet, um eine Bestandesaufnahme und eine Analyse des Bedarfs im Bereich der Grundkompetenzen durchzuführen. Diese Austausch ermöglichten auch, über die verschiedenen Leistungen der nicht-formalen Qualifizierung, die in den in der Arbeitsgruppe vertretenen Institutionen angeboten werden, und den Bedarf in diesem Bereich Bilanz zu ziehen (BEA, 2011). Auf den ersten Blick geht hervor, dass die Segmentierung des Systems weder den institutionellen Akteuren noch den potenziellen Bezüglern einen globalen Überblick über die Ausbildungsmöglichkeiten erlaubt. Ausserdem ist es trotz der Vielfalt und der Menge der zur Verfügung stehenden Leistungen nicht möglich, bestimmte Zielgruppen zu erreichen, namentlich die inaktiven Personen und die, die bei keinem System der sozialen Sicherheit angemeldet sind. Dieses Problem wird verschärft durch die relative geografische Zentrierung der Angebote in der Stadt Freiburg und die logistischen und finanziellen Schwierigkeiten für ihre Dezentralisierung. Hinzu kommt, dass die Leistungen mit Blick auf das vorhandene Angebot vor allem als Qualifikationskurse in Gruppen ausgestaltet sind und dass der Anteil der Ausbildungspraktika und ähnlichen Tätigkeiten in der Art des *embedded learnings* ungenügend ist. Die in diesem Bereich verfügbaren Finanzierungen erlauben tatsächlich nicht, individuelle Massnahmen in grösserer Zahl anzubieten. Einige Vereine bieten Tätigkeiten für spezifische Zielgruppen (Espacefemmes für Frauen oder AMAF für Migrantinnen und Migranten) und zeigen Initiative, indem sie auf die betroffenen Gruppen zugehen (Bringkultur) – doch sollten diese Bestrebungen im Sinn einer systematischen Strategie gesteigert werden, namentlich bei den arbeitsmarktfremsten Personen. Ausserdem handelt es sich bei den Massnahmen zur Verbesserung der Grundkompetenzen zum Grossteil um Sprachkurse im weiteren Sinn. Auf Langzeitarbeitslose zugeschnittene Massnahmen, die andere Grundkompetenzen betreffen, sind eher selten, und abgesehen von den sozialen Eingliederungsmassnahmen gibt es keine Massnahmen, die spezifisch die Sozialkompetenzen entwickeln, auch parallel zu anderen Kursen nicht.

Was die sozialen Eingliederungsmassnahmen anbelangt, hebt eine Kurzanalyse eine weitere Abweichung hervor. Abbildung enthält ein Inventar dieser Massnahmen mit Bezug auf die von Gerfin und Lechner entwickelten Kategorien und zeigt die Anzahl der 2011 organisierten SEM nach dieser Einteilung.

Art der Massnahme	Anzahl	SEM 2011
Grundkurs	20	4
Sprachkurs	34	12
Informatikkurs	2	0
Weiterbildungskurs	14	2
Fortbildungs- oder spezifische Ausbildungskurse	5	2
TOTAL	75	20

Angesichts dieser Ergebnisse zeigt sich, dass das Angebot für Sprachkurse in Französisch oder Deutsch für verschiedene Stufen oder verwandte Problembereiche umfassend ist (Illetrismus, Analphabetismus usw.). Die Grundkurse sind vor allem an die persönliche Entwicklung und die Verbesserung des Selbstwertgefühls geknüpft, während die Weiterbildungen zur Mehrheit sportliche Tätigkeiten umfassen. Hingegen sind Kurse, die spezifische Ausbildungen anbieten, oder Informatikkurse selten.

Abbildung 14 : Im Rahmen der SEM / SHG (2011) organisierte nicht formale Bildungen

organisiert, was bedeutet, dass nur etwas mehr als 5% der in diesem Jahr organisierten SEM eine Investition in das Humankapital bezweckten und diese Art von Massnahme eine Anwendungsquote von weniger als 0.5% aufwies (KSA, 2012).

Ferner wurden 2011 auf insgesamt 4'635 Sozialhilfedossiers 372 soziale Eingliederungsmassnahmen

VI.4. Arbeitsmärkte

VI.4.1 Argumentarium

Mit arbeitsmarktorientierter Interventionsachse sind die Tätigkeiten gemeint, die im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung bei oder von den Akteuren der Wirtschaftswelt unternommen werden. Es muss präzisiert werden, dass die Intervention auf dieser Achse Anreiz-, Kooperations- und Vernetzungsstrategien zwischen Staat und Sozialpartnern betrifft – und in keiner Weise den in der Schweiz und im Kanton Freiburg vorherrschenden Prinzipien des Wirtschaftsliberalismus zuwiderläuft.

VI.4.1.1 Handlungsgrundsätze

Um die Wirksamkeit der Wiedereingliederungsmassnahmen zu verstärken, ist es erforderlich, alle betroffenen Akteure zu berücksichtigen, einschliesslich der Arbeitgebenden, die eine wesentliche Rolle spielen. Artikel und Recherchen, die sich damit befassen, wie Personen mit Eingliederungsschwierigkeiten von den Arbeitgebenden wahrgenommen werden, sowie mit der Rolle der Arbeitgebenden im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung, unterstreichen den Willen der Arbeitgebenden, sich an den Integrationsanstrengungen zu beteiligen, zeigen aber auch ihre Erwartungen an die Stellensuchenden und institutionellen Partner.

Diese Interventionsebene zielt ebenfalls auf die Entwicklung und die Aufrechterhaltung der sozialen und beruflichen Netze von Langzeitarbeitslosen, die Gefahr laufen, ausgeschlossen und ausgegrenzt zu werden. Denn in der Tat: Je länger sich die Arbeitslosigkeit dahinzieht, desto mehr zerfallen ihre Netze, was sich wiederum in der Abnahme ihrer Wiedereingliederungs-Chancen äussert. Um gegen diesen Teufelskreis anzukämpfen, sind das soziale Netz und die direkten Kontakte zu den Arbeitgebenden oftmals wirksamer für die Wiederbeschäftigung als die Unterstützung einer Fachperson oder Anreize – das zeigen auch bestimmte Studien (Aeppli, 2006; Albrekt Larsen, 2008). Auf dieser Ebene zu handeln hat auch zur Folge, dass die *A-priori*-Stigmatisierung reduziert wird, die Langzeitarbeitslosen im Allgemeinen anhaftet, und dass zwischen ihnen und den Arbeitgebern Brücken hergestellt werden.

Wie ausserdem im Kapitel über die umfeldbedingten Risiken betont wird, gibt es in der Schweiz gegenwärtig eine fehlende Übereinstimmung zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage: Die Unternehmen haben Mühe, Personal zu finden, das ihren Erwartungen entspricht, und gleichzeitig gibt es einen bedeutenden Anteil an Langzeitarbeitslosen, die keine Arbeitslosenentschädigungen beziehen oder keine mehr. Im Rahmen des Möglichen ist ein Handeln, das auf die wirtschaftlichen Akteure gerichtet ist und die Anpassung der Nachfrage an das Angebot bezweckt, in diesem Sinn eine Lösung für diese fehlende Übereinstimmung.

Des Weiteren hat die Neuorientierung der eidgenössischen Systeme der sozialen Sicherheit auf die Aktivierung ihrer Bezüger Auswirkungen, die sich auf die nachgelagerten Systeme niederschlagen. In diesem Kontext wurde beobachtet, dass die Aktivierungsstrategien mit der (spontanen oder nichtspontanen) Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes einhergehen; dieser soll die Personen absorbieren, die an vorgelagerten Aktivierungsmassnahmen teilgenommen haben, deren Eingliederung aber nicht erreicht werden konnte. Die Konturen eines zweiten oder im Verhältnis zum regulären Arbeitsmarkt komplementären Marktes zu definieren ist daher notwendig, um bei den dauerhaft arbeitsmarktfernen Personen zu intervenieren und eine subsidiäre Orientierung für den Fall vorzusehen, dass die im vorliegenden Bericht aufgeführten Massnahmen nicht funktionieren würden. Die Verantwortung des Staates in diesem Bereich zu definieren, ist mit Blick auf die Koordination der Leistungen ebenfalls wesentlich. In der Tat neigen die Tätigkeiten zur Eingliederung in den zweiten Arbeitsmarkt dazu, sich ohne Kriterien zu vermehren – was zu Überschneidungen, Verwirrung hinsichtlich der Ziele und Qualitätsverlust bei den Leistungen führen kann.

VI.4.1.2 Bedeutung eines arbeitsmarktorientierten Handelns

Die Rückkehr von schwer eingliederbaren Menschen in einen zunehmend wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt zu ermöglichen ist keine leichte Aufgabe – zumal diese sich in die Neuorganisation und Aufgaben- und Kompetenzumverteilung des Sozialstaates einreicht, die oftmals vom wachsenden Willen begleitet wird, seine Kosten zu senken. In diesem Kontext ist es plausibel, dass Marktanforderungen, die keine beruflichen Aussichten bieten, oder das begrenzte Budget der Sozialhilfe die Aktivierungsbestrebungen entmutigen können. Es kann allerdings eine positive Spirale geben, in der die Kosten der Aktivierung durch die Rückkehr der Bezüger in den Arbeitsmarkt gedeckt sind: Die Kosten wechseln ihren Status von Ausgaben zu Investitionen (Berclaz, 2010). Die Lösung des Widerspruchs zwischen dem Wiedereingliederungswillen und den wachsenden Anforderungen des Arbeitsmarktes führt über eine grössere Beteiligung der Arbeitgebenden. Allerdings ist eine solche nicht selbstverständlich, denn sie haben im Allgemeinen gerade wegen der Zunahme der Marktanforderungen andere Prioritäten.

Jede Strategie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die über die Wirtschaftsakteure – die *gatekeepers* des Arbeitsmarktes – führt, muss sich auf eine vertiefte Kenntnis des Arbeitsmarktes sowie auf die Erwartungen und Standpunkte der Unternehmen zu diesem Thema abstützen können. Es geht darum, zu wissen, welches die sozialen Vorstellungen und die Erwartungen der Arbeitgebenden sind, welche Massnahmen sie akzeptabel finden und wie sie sich eine effiziente Zusammenarbeit mit dem Staat vorstellen. Ziel ist, die Effizienz und die Qualität der Arbeit der institutionellen Partner zu verbessern, die verfügbaren Leistungen zu koordinieren und den Bedürfnissen der Unternehmen zu entsprechen. Letztlich soll die Wiederbeschäftigung der Langzeitarbeitslosen verstärkt und gleichzeitig die Teilung und Verwaltung der Risiken, die mit ihrer Rekrutierung verbunden sind, gewährleistet werden.

Durch die Möglichkeit, in ihrem Rahmen Bildungsleistungen zu organisieren, beteiligen sich die Systeme der sozialen Sicherheit an der Investition in das Humankapital und an der Verbesserung der potenziell beschäftigungsfähigen Arbeitskräfte. Die Synergien, die erzielt werden, um die Kompetenzen der Langzeitarbeitslosen im Hinblick auf ihre Wiedereingliederung zu verbessern, könnten in dieser Logik der Komplementarität genutzt werden, um die Leistungen und die Produktivität der Freiburger Unternehmen zu verbessern. Es geht darum, die Weiterbildung der Stellensuchenden entsprechend den Bedürfnissen der Wirtschaft in dieser Optik zu fördern.

Wenn die Beschäftigungsfähigkeit der Stellensuchenden durch den Markt definiert wird, wie dies gemäss dem *Work-first*-Ansatz der Fall ist, dann bedeutet dies: Die Unternehmen, die den Markt bilden, sind durch die Art und Weise, in der sie die Arbeitskräfte verwalten und selektionieren, für die Eingliederungsschwierigkeiten eines Teils von ihnen und die Verlängerung ihrer Arbeitslosigkeit mitverantwortlich (Salognon, 2008). In diesem Sinn bezwecken die Austausch unter den an der Wiedereingliederung beteiligten Partnern, die Rekrutierungsstrategien der Arbeitgeber neu zu definieren, um die Diskriminierung von Menschen mit Eingliederungsschwierigkeiten bei der Anstellung zu bekämpfen – bei denen es sich namentlich um Niedrigqualifizierte, Migrantinnen und Migranten, über 50-Jährige und Menschen handelt, die von den institutionellen Partnern für Wiedereingliederungsfragen betreut werden (Castra, 2003; Bonoli & Hinrichs, 2010).

Darüber hinaus wird mit der Abgrenzung eines zweiten Arbeitsmarktes und der Sozialfirmen ein dreifacher Zweck verfolgt. Erstens: Wenn die Bezügerinnen und Bezüger der Aktivierungsmassnahmen bereit sind, sich wiedereinzugliedern, sie aber keine Arbeit finden, kann durch das Vorhandensein einer alternativen Lösung nahe am Arbeitsmarkt vermieden werden, dass Investitionen verloren gehen, die die öffentlichen Körperschaften in die Aktivierung getätigt hatten. Zweitens: Die Aktivität dieser Menschen auf Dauer aufrechtzuerhalten ermöglicht, ihre Beschäftigungsfähigkeit im Hinblick auf eine spätere Eingliederung in den

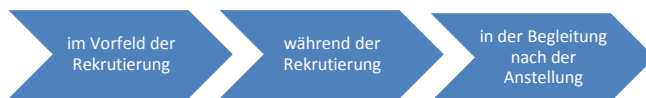
regulären Arbeitsmarkt zu erhalten – namentlich nach Massgabe der demografischen Entwicklung. Drittens: Diesen zweiten Arbeitsmarkt als einen komplementären Partner des regulären Marktes und des Staates zu konzipieren, schafft ein konkretes Interesse für die traditionellen Privatunternehmen und ermöglicht gar, die staatlichen Tätigkeiten in bestimmten Bereichen wie etwa der nachhaltigen Entwicklung oder der Betreuung zu ergänzen.

VI.4.2 Stand der Frage

VI.4.2.1 Konzepte zur Achse der Arbeitsmärkte

a. Schematisierung der Beziehung Stellensuchende–Arbeitgeber

Um besser verstehen zu können, wie der Arbeitsmarkt unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit funktioniert, muss man die Rekrutierungs- und Anstellungsmechanismen kennen, die die berufliche Eingliederung ermöglichen. Diese Mechanismen werden als dynamische Interaktionsprozesse



zwischen Arbeitgebern und Stellensuchenden verstanden (Emery, 2005). Sie umfassen im Allgemeinen drei Phasen (s. Abbildung): das Vorfeld der Rekrutierung, die Rekrutierung selbst und die Integration in das Unternehmen, d.h. die Phase nach der Anstellung (Castra, 2003).

Abbildung 15 : Sequenzen der Beziehung Arbeitgeber–Stellensuchende

In den Aktivierungspolitiken kann man zwei Interventionsformen unterscheiden, mit denen die Einflussnahme auf diese Mechanismen bezweckt wird: Die erste ist adaptativ, denn sie besteht darin, den Erwartungen der Arbeitgeber zu entsprechen, indem potenzielle Arbeitnehmer ausgebildet oder selektioniert werden. Die zweite ist intrusiv, denn sie zielt darauf ab, bestimmte Praktiken der Arbeitgebenden neu zu definieren, indem ihre Anstellungsbedürfnisse und -gewohnheiten neu verhandelt werden – wobei die Arbeitgebenden gleichzeitig in der Verwaltung ihrer Personalressourcen unterstützt werden (Castra, 2003; Castra & Valls, 2007; Salognon, 2008). Selbstverständlich sind auch Zwischenstrategien möglich, doch liegt der Hauptfokus der Intervention auf dem Rekrutierungsprozess und auf den unmittelbar vor- und nachgelagerten Phasen.

b. Staat, Privatunternehmen, informeller Bereich und Drittsektor

In einer konzeptuellen Perspektive besteht die liberale Gesellschaft aus drei Einflusspolen – dem Staat, den Privatunternehmen und dem Pol der sogenannten Informalität, d.h. die Haushalte und die sozialen Kreise. Das arbeitsmarktorientierte Handeln muss sich im Verhältnis zu den anderen Dimensionen oder Polen positionieren, aus denen sich die Gesellschaft zusammensetzt. Mit dieser Art, die Gesellschaft durch drei Pole darzustellen, wird der Akzent sowohl auf die Beziehungen zwischen den Polen gesetzt, als auch auf die fehlende Hierarchie unter ihnen. Die Positionierungsarbeit ist für den zweiten Arbeitsmarkt besonders wichtig, weil er Realitäten und Initiativen umfasst, die sich nur schwer nach der klassischen Unterscheidung zwischen öffentlichem Sektor (die staatlichen Akteure) und gewinnorientiertem Privatsektor (Marktakteure) einteilen lassen. In diesem Fall spricht man von «Drittsektor» oder Zwischensektor, d.h. von einer hybriden Dimension, die die verschiedenen Handlungslogiken dynamisch kombiniert: Die Organisationen, die sich darin entwickeln, können sich nach Massgabe ihrer Ziele und Bedürfnisse an die gesellschaftlichen Pole annähern oder sich davon entfernen. Der Ansatz des Drittsektors innerhalb des Drei-Pole-Schemas hat den Vorteil, die relative Position eines Sektors im Verhältnis zu den anderen zu zeigen (s.). In diesem Schema fungiert der Drittsektor als Zwischensektor zwischen drei Typen von Akteuren, von Prinzipien oder Methoden, nach denen die wirtschaftlichen Austausch reguliert sind, sowie von Handlungslogiken und eingebundenen Ressourcen (Tattini-Antonin & Bruttin, 2006).

Wie die Abbildung 16 zeigt, ist der auf die Eingliederung ausgerichtete zweite Arbeitsmarkt Teil des Drittssektors; er bildet einen autonomen Ort, wo die Komplementarität zwischen den verschiedenen Wirtschaften zustande kommen kann, und gleichzeitig weist er ein starkes Innovationspotential auf. Innerhalb des Dispositivs für sozioprofessionelle Eingliederung kann der zweite Markt die Rolle einer Verlängerung des staatlichen Handelns spielen – wobei er sowohl auf marktwirtschaftliche Handlungslogiken als auch auf einen Rahmen solidarischer Intervention greifen kann, der den Erhalt der sozialen Einbindung bezweckt. In diesem Sinne darf dieser Begriff nicht mit einem deregulierten oder prekären Arbeitsmarkt verwechselt werden.

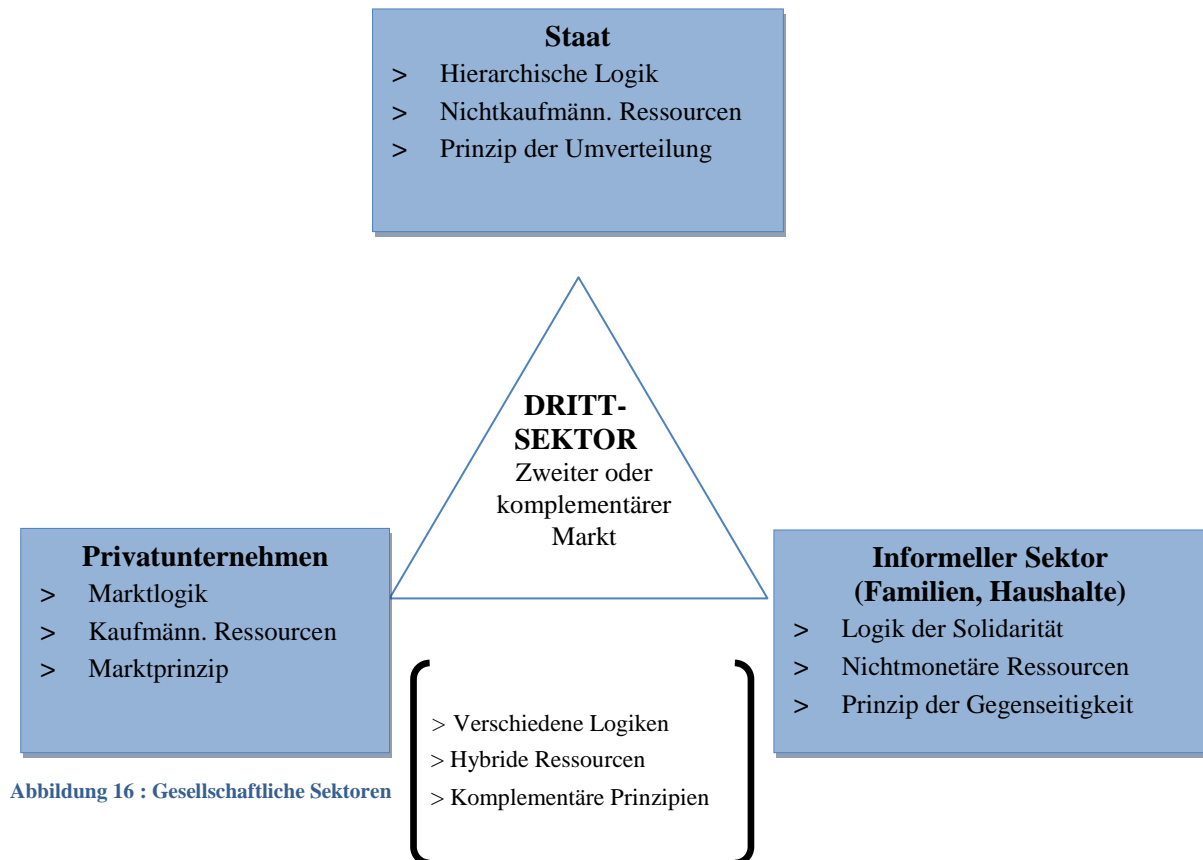


Abbildung 16 : Gesellschaftliche Sektoren

c. *Integrationsorientierte Organisationen des zweiten Marktes: die Sozialfirmen*

Unter den verschiedenen auf dem zweiten Markt aktiven Organisationen profilieren sich die Sozialfirmen seit einigen Jahren als valide Lösung der Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit (Kehrli, 2007). Was die Bezeichnung angeht, gibt es ein Imbroglie in Bezug auf die Definition der Sozialfirma. Die Verwirrung rührt daher, dass die Bezeichnung zunehmend einen bestimmten Typ von sozioprofessioneller Eingliederungsmassnahme bezeichnet anstelle von anderen Unternehmensformen aus dem Bereich der Sozialwirtschaft oder dass sie mit dem Begriff der sozialen Verantwortung der Unternehmen vermengt wird. Adam, John zitierend, teilt die Organisationsformen auf einem Kontinuum entsprechend der Priorität ein, die entweder dem sozialen oder dem finanziellen Ertrag gewidmet wird – wobei der Hauptindikator die Verwendung des Profits ist, den die wirtschaftliche Tätigkeit abwirft. Die Elemente dieser Klassifikation sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst (Adam, 2008).

lungen und der sozialen Praxis der verschiedenen Akteure, die an diesem Prozess beteiligt sind, und namentlich der Arbeitgeber. Die Vorstellungen hängen von den Haltungen, den Informationen und den Prioritäten ab, die sich der Einzelne setzt. Es ist im Allgemeinen schwierig, diese hierarchische Ordnung zu ändern; einzig die soziale Praxis – meist erzwungen – zeitigt in diesem Bereich eine gewisse Wirkung (Castra, 2003).

Gemäss einer Literaturlauswertung zu dieser Frage und der im Rahmen der Kommissionsarbeiten durchgeführten Expertengespräche betreffen die Erwartungen, die die Arbeitgeber an den Wiedereingliederungsprozess stellen, namentlich die folgenden Punkte (Martin, 2004, in Berclaz, 2010):

- > die Art der vorgeschlagenen Politik – die Arbeitgeber sind speziell daran interessiert, dass die vorgeschlagenen Massnahmen mit ihren Erwartungen übereinstimmen;
- > die Art, wie sie die Teilnehmer an den Massnahmen und deren Verantwortung an deren Arbeitslosigkeitssituation wahrnehmen;
- > die Bewertung der Qualität des Handelns der staatlichen Stellen;
- > die erwarteten Vorteile – die Arbeitgeber werden sich nur beteiligen, wenn sie darin einen Vorteil sehen: Das eingegangene Risiko muss durch die Vorteile einer Teilnahme ausgeglichen oder zumindest eingegrenzt werden;
- > die Art der Arbeitskräfte, die sie benötigen, und den Grad derer Verfügbarkeit – bei einem Mangel an wenig qualifizierten Profilen neigen die Arbeitgeber eher zu neuen Rekrutierungskreisen wie etwa beschränkt beschäftigungsfähige Personen;
- > ihre Vorstellung von der sozialen Verantwortung der Unternehmen und von ihrer Rolle im Aufbau der sozialen Kohäsion;
- > die sozialstaatliche Regelung.

In Bezug auf die Wahrnehmung der Langzeitarbeitslosen und ihrer Beschäftigungsfähigkeit, bei denen es sich um entscheidende Faktoren für eine Anstellung handelt, ist auf die Vorstellungen der Arbeitgeber etwas näher einzugehen, vor allem in einem Arbeitsmarktsegment, das aus niedrigqualifizierten Arbeitsplätzen besteht: Nach einer in der Schweiz und in drei anderen europäischen Ländern durchgeführten Studie werden Langzeitarbeitslose im Allgemeinen als selbst verantwortlich für ihre Situation betrachtet, und sie erwecken unverhohlen grösstes Misstrauen (Berclaz, 2010). Je länger die Dauer einer Arbeitslosigkeit, desto grösser die negativen Vorstellungen. Die Arbeitgeber kommen in diesen Fällen zum Schluss, dass die Langzeitarbeitslosen den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht angepasst sind oder dass es ihnen an Charakterstärke oder Motivation fehlt (Buchenberger, Känel, & Reifler, 2007). In diesem Sinn wird die Anstellung von Langzeitarbeitslosen als Risiko aufgefasst, und die Arbeitgebenden werden Strategien vorsehen, um es zu reduzieren. In der Selektionsphase scheint der Mangel an Berufserfahrung ein grösseres Hindernis zu sein als der Mangel an Ausbildung. Des Weiteren sind das Engagement und die Begeisterung in der Stellensuche sowie die Beziehungskompetenz entscheidende Faktoren. Zusammenfassend sind die Arbeitgeber auf der Suche nach verlässlichen Informationen in den drei Bereichen Wissen (Ausbildung), Know-how (Erfahrung) und Auftreten (Motivation, Haltung und Erscheinung), um zu bestimmen, ob die Produktivität des Kandidaten grösser sein wird als die Kosten, die er generieren wird, und ob er sich im Unternehmen integrieren können wird (Berclaz, 2010).

Es zeigt sich, dass diese Informationssuche im Kontext der Personen mit Eingliederungsschwierigkeiten oder niedrigen Qualifikationen erschwert ist. Das Urteil der Arbeitgeber über Kandidaten, die sich in einer Rekrutierungssituation befinden, kann insbesondere auf den folgenden Kriterien fussen (Castra, 2003):

- > die Qualifikationen des Kandidaten und die allgemeinen Stellenkategorien (und vor allem die Beziehung zwischen beiden);
- > das Potenzial der Kandidatin oder des Kandidaten;
- > das von der Kandidatin oder dem Kandidaten mobilisierte Beziehungsnetz;
- > die Interaktion zwischen Kandidatin/Kandidat und der für die Rekrutierung verantwortlichen Person.

Was die arbeitsmarktfernsten Stellensuchenden anbelangt, sind mehrere Feststellungen zu machen:

- > Bezüglich der Qualifikationen und der Ausbildung ist es wenig wahrscheinlich, dass eine Bewerbung berücksichtigt wird – umso mehr als die Anforderungen auch bei den niedrigqualifizierten Stellen tendenziell zunehmen.
- > Aufgrund des niedrigen Qualifikationsniveaus und eines längeren Fernbleibens vom Arbeitsmarkt ist die Konkurrenz der anderen Kandidatinnen und Kandidaten schwer überwindbar.
- > Langzeitarbeitslose haben ein grösseres Risiko sozialer Ausgrenzung. Folglich können sie sich selten auf ein funktionsfähiges und in diesem Bereich mobilisierbares Beziehungsnetz stützen.
- > Es ist fraglich, ob eine langzeitarbeitslose Person in einer Rekrutierungssituation von Angesicht zu Angesicht Chancen hätte. Im Fall von niedrigqualifizierten Stellen besteht das Risiko, dass das Gespräch in Ermangelung der Möglichkeit, die Kenntnisse der Kandidatin oder des Kandidaten zu prüfen, sich auf ihre bzw. seine Schwächen fokussiert, die sich aus einem oftmals ungünstigen Lebenslauf ergeben.

Darüber hinaus läuft die klassische Rekrutierung niedrigqualifizierter Arbeitnehmender gewöhnlich in ziemlich summarischen Verfahren ab – die rekrutierende Person empfängt nacheinander mehrere Kandidatinnen und Kandidaten zu einem Kurzgespräch (etwa 30 Minuten), oftmals in ihrem Büro (dekontextualisiertes Gespräch), und wählt diejenige Person aus, die ihr am ehesten den Anforderungen der Stelle zu entsprechen scheint (Castra, 2003). Der Arbeitgeber stützt sich dabei folglich auf Indizien, auf die Beziehungskompetenz (*soft skills*) und auf die statistische Diskriminierung (Vorurteile), die darin besteht, «die Produktivität einer Person nach den durchschnittlichen Statistiken zu seiner Gruppe zu beurteilen, statt nach ihren persönlichen Fähigkeiten» (Cousineau, 2005, in Berclaz, 2010). Es ist zu bemerken, dass die Ausgrenzungsrisiken im Bereich der niedrigqualifizierten Arbeit weniger ausgeprägt sind, weil die Arbeitgeber ihre Anforderungen anpassen: Der Migrationskontext oder das Alter haben nicht systematisch eine negative Konnotation. Dagegen werden Menschen, die lange oder sehr lange arbeitslos bleiben und zudem oftmals Risikofaktoren für eine Ausgrenzung kumulieren, systematisch in dieser Form diskriminiert (Bonoli & Hinrichs, 2010).

Schliesslich wählen die Arbeitgebenden die Rekrutierungskanäle für die Anstellung von niedrigqualifizierten Profilen strategisch aus und greifen namentlich stark auf das informelle Beziehungsnetz zurück. Durch Spontanbewerbungen und die Beziehungsnetze von Vertrauensangestellten bezwecken sie, die für die Rekrutierung eingesetzten Ressourcen zu minimieren (ORTE, 2007a; Berclaz, 2010; Larsen & Vesan, 2011). Diese Praxis zeigt die Bedeutung der Zirkulation der Information, die Asymmetrie der Information zwischen Arbeitgebern und Kandidaten und den ungleichen Zugang zur Information unter den Kandidaten selbst und unter den Organisationen, die die Kandidaten bei der Stellensuche unterstützen.

b. Arbeitgeber und institutionelle Arbeitsvermittlungen: gekreuzte Vorstellungen

Gemäss einer Literaturschau zu dieser Frage und der im Rahmen der Kommissionsarbeiten durchgeführten Expertengespräche betreffen die Erwartungen, die die Arbeitgebenden an die institutionellen Arbeitsvermittlungen und an die Wiedereingliederungsleistungen stellen, namentlich die folgenden Punkte:

- > erleichterter Zugang zu einer Anlaufstelle und ein einziger Ansprechpartner;
- > Reduktion des administrativen Aufwandes;
- > Bereitstellung von Diensten, die sich an ihre Bedürfnisse anpassen;
- > Möglichkeit, Kandidatinnen und Kandidaten auszuwählen, die sofort arbeitstauglich sind, wodurch die «Intervention» der Arbeitgeber im Verhältnis zur derjenigen des Staates einen subsidiären Stellenwert erhält;
- > Bevorzugung von staatlichen Finanzhilfen zur Teilung des Risikos;
- > Nähe der Wiedereingliederungsmassnahmen zur Wirtschaft und ihren Tätigkeitsbereichen;
- > Schaffung eines Dienstes mit klaren Zielen sowie positiven und für die Arbeitgeber spürbaren Ergebnissen;
- > Zunahme der interinstitutionellen Koordination vor allem zwischen den Bereichen der Sozialhilfe und der Beschäftigung.

Die Unternehmen setzen den Akzent vor allem auf die Handhabung der Risiken und die Bereitstellung von staatlichen Massnahmen, anhand derer sich die Produktivität einer Kandidatin oder eines Kandidaten auf der Arbeit beurteilen lässt, bevor sie oder er dauerhaft angestellt wird. In diesem Sinn schätzen die Unternehmen die Zusammenarbeit mit den Verleihbetrieben, denn zu den Vorteilen auf der Ebene der Personalverwaltung und der Flexibilität kommt hinzu, dass das Risiko eher von diesen getragen wird (SECO, 2008).

Allerdings zeigt sich, dass die institutionellen Arbeitsvermittlungen im Allgemeinen unter dem Vergleich mit den privaten Vermittlungs- oder Verleihbetrieben leiden (vgl. unten). Von den 2006 verzeichneten Vermittlungen gingen drei Viertel auf das Konto der privaten Vermittler, während das verbleibende Viertel den RAV zugerechnet werden konnte (SECO, 2006).¹⁴ In der Tat haben Erstere nicht die dreifache Last der institutionellen Vermittler – den Erwartungen der Leistungsbezüger und der Arbeitgeber zu entsprechen und die Strategien der Vermittlung (der besten Kandidaten) und Wiedereingliederung (der schwierigsten Fälle) zu befolgen. Nach einer Studie scheint es sogar, dass diese Elemente in Bezug auf niedrigqualifizierte Personen unvereinbar sind, wenn keine substanzielle Investition in das «gute» Image erfolgt; dies aufgrund starker Hemmnisse, die sowohl die Arbeitgebenden als auch die Stellensuchenden betreffen (Larsen & Vesan, 2011).

In diesem Zusammenhang zeigen die Autoren einer Studie über den Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung der Stellensuchenden, dass Personalberatende, die ein Netzwerk von Arbeitgebern mobilisieren, eine bessere Wiederbeschäftigungsquote erzielen (+3%). Dieses verbesserungsfähige Ergebnis zeigt, dass es darauf ankommt, welche Art von Kontakten die RAV zu den potenziellen Arbeitgebern haben wollen, wie sie auf dieses Netzwerk zurückgreifen und welche Strategien die Personalberatenden verfolgen (Fröhlich, et al., 2007; Behncke, Fröhlich, & Lechner, 2007). Wichtige Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit sind: ein massvoller, aber gezielter Rückgriff auf die Zuweisung von freien Stellen, die den Bedürfnissen der Unternehmen angepasst sind; der persönliche Kontakt zu den Arbeitgebenden; die genaue Kenntnis ihrer Bedürfnisse; die Reaktionsgeschwindigkeit gegenüber freien Stellen und vor allem eine gute Vorauswahl der Dossiers.

Schliesslich geht im internationalen Vergleich (OECD) hervor, dass die öffentlichen Arbeitsvermittlungen der Schweiz in Bezug auf die Vermittlung und die Registrierung von freien Stellen die schlechtesten Indikatoren aufweisen (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010).

¹⁴ Es ist anzumerken, dass sich dieses Verhältnis seit 1996 progressiv zugunsten der RAV entwickelt (1996: 13.1%; 2006: 24.8%).

c. *Zusammenarbeit mit den privaten oder gemeinnützigen Stellenvermittlungen*

Die privaten oder gemeinnützigen Vermittlungs- und Verleihbetriebe spielen eine vorrangige Rolle, weil die Mehrheit der in der Schweiz erzielten Vermittlungen traditionell auf ihr Konto geht. Allerdings konzentrieren sie sich im Unterschied zu den öffentlichen Stellenvermittlungen standardmässig auf die leichter integrierbaren Stellensuchenden oder auf solche, die noch im Arbeitsleben sind. In einem gewissen Sinn überschneiden sich die beiden Arten von Diensten teilweise und ihre Tätigkeiten ergänzen sich eher, als dass sie im Wettbewerb miteinander stünden, da sie auf die Vermittlung meist unterschiedlicher Zielgruppen gerichtet sind.

Diese Form der Vernetzung wirkt sich im Allgemeinen positiv auf die berufliche Wiedereingliederung der Stellensuchenden aus. Auf organisatorischer Ebene definieren die kantonalen Vollzugsorgane die Art der mit den privaten Stellenvermittlern geführten Zusammenarbeit. Zurzeit geht die Tendenz im Übrigen in Richtung eines Ausbaus der Beziehungen zwischen den öffentlichen Arbeitsämtern und den privaten Stellenvermittlern: verbesserte Datenübertragung, optimierte Datenverwendung, verkürzte Reaktionszeiten der RAV, Erarbeitung eines gemeinsamen Verhaltenskodexes und Prüfung eines System von finanziellen Anreizen zu Gunsten von privaten Stellenvermittlern, denen es gelingt, Arbeitslose dauerhaft einzugliedern (Röthlisberger & Yerly, 2010). Diese Situation muss im schweizerischen Kontext ausgelegt werden, der im Vergleich zu den europäischen Nachbarn speziell ist, weil dem privaten Personalverleih hier wachsende Bedeutung zukommt. Zu Beginn der 90-er Jahre lag der Anteil dieser Form von Arbeit im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung leicht über 0.7%, während er 2006 1.9% und 2008 2.2% betrug.¹⁵

Angesichts der hohen Chancen, nach einer Temporärarbeit eine dauerhafte Stelle zu finden (Fröhlich, et al., 2007), und des starken Einflusses der Konjunktur auf die Vermittlungs- und Verleihbetriebe (SECO, 2006; Swisstaffing, 2010) profilieren sich letztere als bevorzugte Akteure für die Sicherstellung des Übergangs in die Arbeitswelt, und sie wünschen sich eine direktere Verbindung zu den Stellensuchenden.

Allerdings zeitigen die Tätigkeiten der privaten Vermittlungs- und Verleihbetriebe in Bezug auf Populationen, die unter den Langzeitarbeitslosen übertreten sind, nur begrenzte Wirkungen. In der Tat hängen die Perspektiven der Leiharbeitnehmer auf eine dauerhafte Stelle laut den nicht repräsentativen Daten von Swisstaffing (2008) in gewissem Masse von ihrer vorherigen beruflichen Situation und von ihren persönlichen Eigenschaften ab: Arbeitslose, Migrantinnen oder Niedrigqualifizierte haben ein grösseres Risiko, nach der Leiharbeit keine Stelle zu finden. Während im Durchschnitt 50% der Leiharbeitnehmer nach einem Jahr wieder eine unbefristete Stelle gefunden hatten, besteht bei den Migrantinnen und Migrantinnen eine Abweichung von 10% vom Durchschnitt, bei den Niedrigqualifizierten gar von 20%. Eine eingehendere Analyse der Ergebnisse lässt den Schluss zu, dass für Langzeitarbeitslose die Wahrscheinlichkeit, eine Festanstellung zu finden, deutlich unter dem Durchschnitt liegt (Fischer-Rosinger & Djurdjevic, 2007). Ausserdem zeigt sich, dass diese Kategorien von noch aktiven Arbeitnehmenden öfter in der Position des Leiharbeitnehmers bleiben, was ihre berufliche Situation auf Dauer tendenziell verschlechtert (De-Graaf-Zijl, 2005).

¹⁵ Die Mehrheit der Leiharbeitnehmer behalten diesen Status weniger als ein Jahr. Deshalb ist die Anzahl der Leiharbeitnehmer in einer Studie viel grösser, wenn sie über ein Jahr geführt wird, als wenn sie sich auf einen bestimmten Tag bezieht. Es ist daher ratsam, sich auf die Anzahl aktiver Personen zu stützen, die einen Teil ihres Einkommens von der Arbeitsverleihbranche bezogen haben (2006: 5.6%) und auf die Anzahl Stellen, in Vollzeitäquivalenten, die von Leiharbeitnehmern besetzt wurden (d.h. 2% im Jahr 2006).

d. Lohnkostenzuschüsse auf dem regulären Arbeitsmarkt

Mit Massnahmen, die in diese Kategorie fallen, soll gleichzeitig auf zwei Mechanismen eingewirkt werden: Zum einen soll die Anstellung der Bezüger gefördert werden, indem ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt gesteigert wird (Wirkung auf das Angebot), und zum andern sollen die Unternehmen zu vermehrten Anstellungen bewegt werden, indem die Lohnkosten für die besagten Bezüger gesenkt werden (Wirkung auf die Nachfrage). Diese kombinierte Einwirkung auf das Angebot und die Nachfrage bezweckt die Umkehr des schlechten Images, das Bezügerinnen und Bezüger von Arbeitslosen- oder Sozialhilfeleistungen bei den Arbeitgebern haben. Es ist somit möglich, einen Arbeitgeber zu ermutigen, «das Risiko einzugehen», eine schwerer integrierbare Person anzustellen, indem ein Teil der Lohnkosten während einer bestimmten Zeit subventioniert wird. Die Teilnahme kann je nach Ziel oder Zielgruppe mehrere Formen annehmen: Einarbeitungszuschuss (EAZ), Ausbildungszuschuss (AZ), Wiedereingliederungszuschuss, Beteiligung am Sozialversicherungsaufwand der Arbeitgeber für ältere Personen usw.

Mehrere Meta-Evaluationen der staatlichen Aktivierungspolitiken zeigen die Wirksamkeit solcher Programme namentlich für schwer eingliederbare Populationen auf (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Card, Kluve, & Weber, 2009; Martin & Grubb, 2001). Dieses Ergebnis wird auf schweizerischer Ebene durch die vom SECO in Auftrag gegebenen Massnahmen-Evaluationen bestätigt, sowie durch die Tatsache, dass die fraglichen Zuschüsse (EAZ und AZ) im Übrigen in erster Linie für niedrigqualifizierte Personen oder für solche bestimmt sind, die mehr als 30 Wochen lang Arbeitslosentaggelder bezogen haben. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Phase 3 der Konjunkturstabilisierungsmassnahmen, die 2009 wegen der schlechten Konjunktur beschlossen wurden, eine ergänzende Finanzhilfe dieser Art für Langzeitarbeitslose vorgesehen war, falls die schweizerische Arbeitslosenquote 5% erreichen würde.

Mehrere Studien warnen allerdings vor unerwünschten Auswirkungen, insbesondere in jenen europäischen Ländern, in denen die Systeme der sozialen Sicherheit gut entwickelt sind (Brücker & Konle-Seidl, 2006). Es handelt sich zum einen um die Entstehung eines «Allokationsverlust»-Effekts (*deadweight loss effect*), was bedeutet, dass die Anstellung der betroffenen Personen auf jeden Fall stattgefunden hätte – mit oder ohne Zuschuss (Datta Gupta & Larsen, 2010). Zum andern können sich Unternehmen bei einer Implementierung solcher Zuschüsse dazu verleitet fühlen, diese missbräuchlich zu verwenden, was einen Mitnahmeeffekt zur Folge haben kann. In der Schweiz machen mehrere RAV (aber nicht Freiburg) aus Furcht vor potenziellen Missbräuchen keinen Gebrauch von solchen Massnahmen (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Verschiebungseffekte führen ihrerseits dazu, dass in einem Unternehmen die Anzahl der Angestellten zunimmt, die zum Nachteil von anderen Mitbewerbern auf diese Zuschüsse zurückgreifen. Einige Autoren erwähnen ausserdem Stigmatisierungseffekte, weil durch die Förderung solcher Zuschüsse bei den Unternehmen notwendigerweise die Mängel der potenziellen Bezüger hervorgehoben werden. Schliesslich ist auch von Substitutionseffekten die Rede, d.h. von einer positiven Diskriminierung der Personen, an die sich diese Zuschüsse richten, gegenüber denen, die keinen Zugang dazu haben. Wohlgemerkt werden diese Effekte in den vorerwähnten Studien nur selten tatsächlich festgestellt. Die Studien zeigen eher auf, dass die Personen, die sie beansprucht haben, eine höhere Wiedereingliederungsquote mit nachhaltigeren Erfolgen aufwiesen als die Kontrollgruppen. Nach den durchgeführten Evaluationen beträgt diese Quote trotz einer Eingrenzung auf sogenannt schwer wiedereingliederbare Populationen je nach Form der Massnahme zwischen 5 und 42% (Jaenichen & Stephan, 2009; Datta Gupta & Larsen, 2010; Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006; BMAS, 2008c). Es sollte jedoch nuanciert werden, denn einige Varianten, so u.a. das «Hamburger Modell» (vgl. oben), haben einen Anteil von vorzeitigen Massnahmenabbrüchen zwischen 40 und 50% – wobei die Abbruchentscheide sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Angestellten ausgehen. Die Autoren, die diese Massnahmen beurteilt haben, stellen allerdings positive Effekte auf der Ebene der Wiedereingliederungsquote fest, selbst in dieser Situation (Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006).

Wie die kürzlich durchgeführte Analyse der OECD aufzeigt, ist der Rückgriff auf diese Massnahmen in der schweizerischen ALV vielversprechend – obwohl er im Vergleich zu den Qualifizierungs- oder den Beschäftigungsprogrammen (PvB) begrenzt ist: weniger als 5% der Massnahmen seit 2002 (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Die Gründe sind die Beschränkungen hinsichtlich der Zielgruppen und die Befürchtung, dass unerwünschte Effekte herbeigeführt werden.

e. *Auswirkungen lang dauernder oder unbefristeter subventionierter Tätigkeiten*

Lang dauernde oder unbefristete subventionierte Tätigkeiten fallen in die Massnahmenkategorie «Betätigung» und umfassen mehrere Organisationsformen, zu denen die Sozialfirmen, die geschützten Werkstätten und die «emplois de solidarité» des Kantons Genf zählen. In der Schweiz werden diese Stellen meist im öffentlichen Sektor oder im Vereinssektor geschaffen und bilden keine Konkurrenz zum regulären Arbeitsmarkt. In mehreren Ländern der OECD bewegen sich die Tätigkeiten solcher Gefüge allerdings in den Marktsektoren, die dem Wettbewerb unterstehen, und die öffentlichen Körperschaften machen die Anspruchsberechtigung für solche Subventionen von der Beschäftigung einer Mindestanzahl von Personen mit Eingliederungsschwierigkeiten abhängig.

In den Studien, die sich mit den aktiven Arbeitsmarktmassnahmen beschäftigen, haben subventionierte Beschäftigungsprogramme potenziell negative Auswirkungen auf der Ebene der Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt. Diese Ergebnisse gehen auf bedeutende Einschliessungseffekte zurück, die zur Folge haben, dass Teilnehmende grössere Schwierigkeiten haben, aus der Arbeitslosigkeit herauszufinden, als Nichtteilnehmende (Gerfin, Lechner, & Steiger, 2005; Card, Kluve, & Weber, 2009; Martin & Grubb, 2001; Van Ours J. C., 2002). Diese Ergebnisse betreffen alle Zielgruppen mit Eingliederungsschwierigkeiten und in besonderem Masse junge Menschen.

Was die Sozialfirmen angeht, gibt es mehrere Arten von Evaluationen über diese Art von Tätigkeiten; sie sind jedoch aufgrund von grossen Unterschieden in den nationalen Kontexten, in denen sie angesiedelt sind, schwer miteinander vergleichbar. Darüber hinaus konzentrieren sich diese Evaluationen meist mehr auf die soziopsychologischen Auswirkungen oder die gesellschaftliche Rentabilität als auf die Wiederbeschäftigungsquote (De Jonckheere, Mezzena, & Molinari, 2008; Dunand & Pasquier, 2006; Ciocia, 2008; CNIAE, 2009; Comeau, 2011). Im Zusammenhang mit den Sozialfirmen wurden folgende Auswirkungen ermittelt:

- > Soziale, gesundheitliche Dimension und Wohlbefinden: persönliche Entfaltung, Stabilisierung der familiären Situation und Stärkung der sozialen Einbindung;
- > Strukturelle Dimension: Begrenzung der Abbrüche von Wiedereingliederungsverläufen, Aufrechterhaltung des Kontinuums zwischen den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherheit und Stärkung der Kohärenz des institutionellen Dispositivs;
- > Politische Dimension: Erhöhung der Partizipation, Sensibilisierung für die gesellschaftlichen Probleme und für die Gefahren der Ausgrenzung, Beitrag zur Verbesserung der staatlichen Politiken und nachhaltige Bekämpfung von Eingliederungshemmnissen durch soziale Innovationen;
- > Wirtschaftliche Dimension: Beschäftigungsentwicklung, Reduktion der Arbeitslosigkeit, Reduktion der öffentlichen Ausgaben, Schaffung von Wohlstand und Dienstleistungen, Entwicklung von innovativen Partnerschaften zu Gunsten der Beschäftigung, Beitrag zur Stimulierung des Verbrauchs von Gütern und Dienstleistungen;
- > Ökologische Dimension: Entwicklung von umweltverträglichen Verfahren, Sensibilisierung für nachhaltige Entwicklung.

Aus finanzieller Sicht sind staatliche Investitionen in Sozialfirmen gemäss den ersten Evaluationen (Ciocia, 2008; Comeau, 2011) (rasch) rentabel – sei es unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Rentabilität (SROI) oder des Kapitalwerts. Es gibt jedoch keine konsolidierten Ergebnisse, was die Wiederbeschäftigungsquote und die Wirksamkeit der Wiedereingliederung angeht. Der Einschliessungseffekt, der in diesen Strukturen offenbar vorhanden ist, ist schlecht dokumentiert. Es gibt aber eine Reihe von Indizien, die die Aussage zulassen, dass die Wiederbeschäftigungsquote meist tief ist. Ausschlaggebend ist hier die Dauer der Massnahme, weil sie einen entscheidenden Einfluss auf die Wiedereingliederungsquoten nach einer Aktivierungsmassnahme hat: je kürzer die Massnahme, desto besser die Chancen, auf dem regulären Arbeitsmarkt rasch eine Stelle zu finden (Gerfin, Lechner, & Steiger, 2005; Van Ours J. C., 2002). Diese Ergebnisse werden namentlich durch eine Metaanalyse der staatlichen Aktivierungspolitik bestätigt (Card, Kluve, & Weber, 2009). In Deutschland zeigt eine Synthese von mehr als 40 Evaluationen auf, dass lang dauernde Programme deutlich negative Ergebnisse auf die kurzfristigen Wiedereingliederungs-Chancen (weniger als ein Jahr) zeitigten und kaum bessere auf die mittelfristigen.

Aus qualitativer Sicht sind angesichts der Vielfalt der Effekte, die bei solchen Tätigkeiten beobachtet wurden, und angesichts der Fülle von Funktionen, die von ihnen erwartet werden, durchaus Bedenken bezüglich der Klarheit der Ziele und bezüglich der Unsicherheit, die sich daraus ergeben kann, erlaubt. Zu den erwarteten Funktionen gehören (Hartmann, 2011): Aneignung einer Tagesstruktur und eines Arbeitsrhythmus; gesellschaftliche Anerkennung; Stärkung der Ausdauer bei der Arbeit; ferner Qualifizierung in der konkreten Arbeitssituation und berufliche Wiedereingliederung.

f. Kernelemente der Sozialfirmen

Was den zweiten Arbeitsmarkt und die Sozialfirmen angeht, präzisiert der Bundesrat, dass es den Kantonen obliegt, in diesem Bereich Recht zu setzen, um die Einrichtung solcher Strukturen zu fördern (BR, 2010; Hartmann, 2011). Es ist nicht der Zweck des vorliegenden Berichts, diese Tätigkeiten im Einzelnen zu definieren; hingegen geht aus der einschlägigen Fachliteratur hervor, dass die betreffenden Behörden einige Dimensionen der Sozialfirmen definieren müssen, damit die Funktionsfähigkeit und die Tragbarkeit ihrer Tätigkeiten gewährleistet wird.

i. Gesetzlicher Rahmen

Der Begriff der Sozialfirma ist weder unter dem Gesichtspunkt der Organisationsformen noch unter dem der Eingliederungsmassnahmen Bestandteil der juristischen Terminologie (Tschudi, 2008). Auf der Ebene der eidgenössischen Dispositive, die zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit einsetzbar sind, fällt die Umsetzung von Sozialfirmen – die sich von den Beschäftigungswerkstätten und -programmen abheben sollten – momentan ausser Betracht. Die Frage ist aber an der Tagesordnung, weil in den beiden Sozialversicherungen entsprechende Pilotprojekte in Gang sind (Hartmann, 2011; Keller, 2011). Die ersten Ergebnisse dieser Projekte sollten 2012 vorliegen.

Sozialfirmen wurden bereits in mehreren Kantonen und Gemeinden entwickelt. Die Mehrheit der Vereine oder Stiftungen, deren Tätigkeiten als solche einer Sozialfirma qualifiziert werden, schliessen allerdings einen Leistungsvertrag mit den betroffenen staatlichen Stellen oder intervenieren im Rahmen der Sozialhilfe und des von den SKOS-Richtlinien in diesem Bereich zugelassenen Handlungsspielraums. Soweit die Kommission weiss, hat einzig der Kanton Genf im Gesetz vom 11. November 1983 über Arbeitslosigkeit (LMC) in diesem Bereich formell Recht gesetzt.

ii. Finanzierung

Gemäss dem Bundesrat ist es Aufgabe der Kantone, die Kriterien für die Definition der Sozialfirma festzulegen – doch sind sie ebenfalls und insbesondere eingeladen, sich über ihre finanzielle Beteiligung auszusprechen (BR, 2010; Hartmann, 2011). Davon ausgehend, dass diese gegeben ist, gibt es mehrere Arten, eine Sozialfirma finanziell zu unterstützen (Kehrli, 2007): bei der Finanzierung des Startkapitals, der Investitionskosten oder der Betriebskosten. Regelungen über die Finanzierungsfragen sollten auch die geforderte Eigenrentabilität der Sozialfirma und die Folgen bei Nichterreichen festlegen sowie Bestimmungen über die Verwendung eventueller Gewinne enthalten.

Keines der zurzeit existierenden Modelle ist völlig zufriedenstellend. Wie die Literaturlauswertung zeigt, sind die Sozialfirmen, die gleichzeitig wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen, mit Ziel- oder Interessenkonflikten hinsichtlich ihrer Beständigkeit konfrontiert, namentlich was die Eigenrentabilität, das richtige Verhältnis zwischen teilweise und ganz arbeitsfähigen Mitarbeitern und die Modalitäten ihrer Entlohnung angeht. Diese Problematik kann durch externe Faktoren wie eine nachteilige Konjunktur oder bestimmte, von den staatlichen Geldgebern gestellte Leistungsbedingungen noch verstärkt werden (Kehrli, 2007; Adam, 2008).

In Bezug auf die Kompetenzen der verschiedenen potenziellen Geldgeber ist die Frage in der Tat komplex, weil die einen – etwa die öffentlichen Haushalte – die Investitionskosten nur mit Mühe tragen können, während das Versicherungssystem leistungs- und personenbezogene Subventionierungen gewährt und im Grunde genommen keine Infrastrukturen finanziert. Ein wirksames und nachhaltiges Finanzierungssystem muss somit alle Zielkonflikte berücksichtigen und Garantien und Anreize vorsehen, um die Sozialfirmen bzw. ihren Auftrag, Menschen in den regulären Arbeitsmarkt wiederenzugliedern, zu stabilisieren.

iii. Wettbewerb

In der Schweiz führt die Entwicklung der Tätigkeiten der Sozialfirmen zu Reaktionen bei Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie bei den Akteuren, die traditionell auf dem zweiten Arbeitsmarkt oder gar auf dem dritten (Veranstalter von Beschäftigungsprogrammen und Betreiber von geschützten IV-Werkstätten) tätig sind. Ihrer Meinung nach handelt es sich um eine dreifache Problematik: Es sei zu vermeiden, dass gegenüber den Wirtschaftsakteuren des regulären Marktes ein unlauterer Wettbewerb geschaffen wird, die Einführung der Sozialfirmen dürfe keine formalisierte Schlechterstellung bereits in heikler Lage befindlicher Arbeitnehmer bedeuten und die Tätigkeitsbereiche dieser Strukturen sollten in neuen Nischen angesiedelt werden, die nicht bereits von anderen Leistungserbringern dieser Art besetzt sind.

Die Schweiz kennzeichnet sich durch eine Staatsform, die vom Wirtschaftsliberalismus geprägt ist. Ihre Wirtschaftsstruktur besteht vor allem aus KMU, was auch im Kanton Freiburg der Fall ist (mehr als 95% der Unternehmen, von denen die deutliche Mehrheit Mikrounternehmen mit weniger als 10 Angestellten sind). Abgesehen von der Landwirtschaft und von Ausnahmefällen können private Unternehmen gemäss den Grundsätzen des freien Wettbewerbs und des wirtschaftlichen Risikos des Unternehmens vom Staat nicht unterstützt werden. Was die Sozialfirmen anbelangt, äussern die Wirtschaftsakteure ihre Besorgnis hinsichtlich dieser Grundsätze und der potenziellen Verzerrung des Grundsatzes von Angebot und Nachfrage – und dies auch im Bereich der Nischenmärkte (PRP, 2005). Zudem seien Löhne unterhalb der üblichen Mindestlöhne nach Auffassung der Gewerkschaften auch im Rahmen von Sozialpolitiken, die auf die Wiedereingliederung gerichtet sind, nicht akzeptabel. Darüber hinaus sei eine regelmässige Beurteilung der Löhne und Leistungen erforderlich. Was die obenerwähnten Veranstalter/Betreiber angeht, die sich bereits um einfache, industrielle Handarbeit (Subunternehmerschaft) oder um Recycling kümmern, führt die Ankunft neuer Mit-

bewerber ferner zu ernsthaften Problemen hinsichtlich des kritischen Arbeitsvolumens, die durch die abnehmende Tendenz der staatlichen Subventionen noch verschärft werden.

iv. Anstellungsmodalitäten: Lohn, Beschäftigungsgrad, Dauer

Die Fragen bezüglich der Anstellungsmodalitäten und der Personalverwaltung sind die Fortsetzung der obenerwähnten Zielkonflikte. Was die Lohnfrage angeht, erwähnen die beiden oben festgehaltenen Definitionen den Teillohn und die ortsübliche Entlohnung, die keine Ausschliesslichkeit für sich beanspruchen. Unabhängig davon, ob es sich um einen vollen Lohn, einen Teillohn oder einen leistungsabhängigen Lohn handelt, wird vom Staat im Allgemeinen eine Lohnbeteiligung erwartet: fest (voll), variabel (Leistung) oder entsprechend der Ressourcensituation (Teilentlohnung). Letztere Option bedeutet, dass es dem Angestellten obliegt, Sozialhilfe in Form einer Ergänzung zum Unterhaltsbudget zu beantragen, was einer Form von Institutionalisierung der *working poor* gleichkommt. Diese Option kommt im Allgemeinen in den Deutschschweizer Modellen der Sozialfirma zur Anwendung.

Die Tatsache, dass ein Verein oder ein Unternehmen im Rahmen eines Sozialhilfeprogramms einen Lohn ausrichten kann, wird von der SKOS ausdrücklich anerkannt: In den SKOS-Richtlinien wird präzisiert, dass die situationsbedingten Leistungen zur Förderung der sozioprofessionellen Integration im Rahmen der Bezügerfinanzierung «neben den individuell zugeordneten bzw. den Teilnehmenden belasteten Infrastrukturkosten auch die den Teilnehmenden durch die Trägerschaft der Integrationsmassnahme ausgerichteten Vergütungen» umfassen können (D.5-2; SKOS, 2005).

Darüber hinaus sollte ein Angestellter einer Sozialfirma ein Vollzeitpensum übernehmen können. In der Praxis benötigen die Angestellten aber eine Anpassungszeit, oder sie sind mit anderen, namentlich familiären, logistischen und sozialen Verpflichtungen und Umständen konfrontiert. Der Arbeitsvertrag, ob Voll-, ob Teilzeit, wird daher in der Regel nach Massgabe der Situation und der verfolgten Ziele festgelegt.

Die Vertragsform (befristet oder unbefristet) ist ebenfalls wichtig, weil sie zumindest teilweise die verfolgte Wiedereingliederungslogik definiert, d.h., ob es sich um eine «Brücke» oder um eine «dauerhafte» Lösung handelt (Tattini-Antonin & Bruttin, 2006). Diese unterschiedlichen Logiken bestimmen, ob die Sozialfirma eine relativ kurze Phase (je nach Einrichtung 3 bis 18 Monate) des Übergangs in einen anderen Zustand ist – oder ob den Angestellten die Möglichkeit gegeben wird, unbeschränkt dort zu arbeiten, mit dem Risiko, die während der Anstellung in der Sozialfirma erworbenen Vorteile nach Beendigung der Anstellung wieder zu verlieren oder eine dauerhafte Abhängigkeit von den Sozialleistungen zu schaffen, ohne Aussicht auf eine Wiederbeschäftigung im regulären Arbeitsmarkt.

VI.4.3 Vermittlung, Lohnkostenzuschüsse und Sozialfirmen: neue Wege

VI.4.3.1 Nationale und internationale Erfahrungen im Bereich der Vernetzung mit den Arbeitgebern

Es ist entscheidend, dass man sich mit den Erwartungen der Arbeitgeber gegenüber den staatlichen Stellen, die sich um die Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen kümmern, auseinandersetzt. Dank der besseren Berücksichtigung dieser Partner wird es möglich sein, die Chancen zu erhöhen, dass sie das Risiko eingehen, eine arbeitsmarktferne Person anzustellen. In diesem Sinn haben mehrere Kantone – darunter auch Freiburg – und europäische Staaten arbeitgeberorientierte Dienste entwickelt und eine Beschäftigungskultur eingeführt. Auch die IV hat in den letzten Jahren spezielle Leistungen für die Arbeitgeber eingeführt, etwa das Internetportal Compasso oder den Personalverleih über das Projekt Xtrajobs (Guggisberg & Egger, 2008).

Um den unerwünschten Auswirkungen gegenzusteuern, die mit der Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebern und den öffentlichen Arbeitsvermittlern verbunden sind, haben letztere namentlich in Übersee ihr Angebot diversifiziert, um Anreize zu schaffen, damit die Arbeitgeber auf ihre Leistungen zurückgreifen – aber auch, um auf KMU-spezifische Probleme im Zusammenhang mit der Personal- und Kompetenzverwaltung zu reagieren. In Quebec bieten die Agenturen Emploi-Québec Beratung und Leistungen in Sachen Personalwesen, Produktivität, Personalverwaltung, Vorbereitung des Nachwuchses und Rechtsfragen. Um Anreize zu schaffen und eine Kundenbindungswirkung zu erzeugen, setzt auch die Methode I.O.D. aus Bordeaux den Akzent auf die Unterstützung bei der Personalverwaltung (Castra & Valls, 2007).

Die Handlungsmarge im Bereich der Vermittlung beruht auf einer Feststellung, die durch mehrere Studien belegt ist: dass der Rekrutierungsakt weniger das Ergebnis eines rationellen Entscheids sei als das Ergebnis von Praktiken, die von Indizien, Signalen und gesellschaftlichen Stereotypen beeinflusst werden. Die Strategie der öffentlichen Arbeitsvermittler beruht nun darin, auf jeder Stufe der Selektion zu intervenieren, um den Einfluss dieser Faktoren zu reduzieren und die Rekrutierung auf die tatsächlichen Qualitäten der Stellensuchenden auszurichten.

Darüber hinaus schätzen die Arbeitgeber – wie weiter oben erwähnt – ein geteiltes Risiko-Management sowie finanzielle Hilfen oder Probezeiten ohne Anstellungszwang. In der Tat zeitigen die Lohnkostenzuschüsse gute Ergebnisse, was die Wiederbeschäftigung angeht. Interessanterweise sieht das Hamburger Modell einen Lohnkostenzuschuss sowie einen Anreizbetrag vor, mit dem Ziel, zwischen dem Arbeitgeber und dem Kandidaten eine Interessenverbindung zu schaffen. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Notwendigkeit einer direkten Intervention der öffentlichen Arbeitsvermittlung beim Arbeitgeber reduziert wird; zudem wird ein Gespräch herbeigeführt, das, sofern die Kandidatin oder der Kandidat gut vorbereitet ist, die Befürchtungen des Arbeitgebers reduzieren und die Risiken im Zusammenhang mit der statistischen Diskrimination überwinden kann. Im selben Modell wird durch die Gewährung eines Weiterbildungsgutscheins dazu beigetragen, die Risiken zu reduzieren, dass sich die Kandidatin oder der Kandidat aufgrund mangelnder Fähigkeiten nicht für die Stelle eignet.

VI.4.3.2 Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen und der privaten Arbeitsvermittlung

Wie in der kürzlich durchgeführten Studie der OECD in Bezug auf die Aktivierungspolitiken der Schweiz erwähnt wird, sollte der allgemein schlechte Ruf der öffentlichen Arbeitsvermittlung und die starke Verwurzelung der privaten Arbeitsvermittlung die zuständigen Behörden dazu ermuntern, die Zusammenarbeit zu intensivieren, und dies auch, was die am wenigsten beschäftigungsfähigen Zielgruppen angeht (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Für das SECO ist das Verständnis zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für beide Seiten (Röthlisberger & Yerly, 2010).

Gegenwärtig wird es von beiden Parteien als zufriedenstellend bewertet, doch sind in folgenden Bereichen Verbesserungspotenziale denkbar (Fischer-Rosinger & Djurdjevic, 2007):

- > vermehrte Zusammenarbeit beim Datenaustausch;
- > Unterstützung der Temporär-Arbeitnehmer in Unternehmen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit im Hinblick auf eine Festanstellung beurteilen wollen (arbeitsbegleitendes Coaching);
- > dynamische Zusammenarbeit mit der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung im Bereich der Weiterbildung, um den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu entsprechen, mit denen die privaten Akteure nach eigenen Angaben konfrontiert sind.

Der Verband der Personaldienstleister der Schweiz hat entsprechende Schritte beim SECO eingeleitet – bisher ohne Erfolg – und vorgeschlagen, den Arbeitsvermittlungen, denen es gelingt, eine arbeitslose Person dauerhaft einzugliedern, einen Anreizbetrag zu gewähren (1000 Franken für jeden unbefristeten Vertrag zuzüglich 2 Franken für jede Arbeitsstunde, die der Vermittler dazu aufgewendet hat). Tatsächlich birgt dieser Vorschlag ein voraussehbares Risiko von Mitnahme- und Selektionseffekten. Zur Veranschaulichung sei auf ein deutsches Projekt verwiesen, das zum Zweck hat, den Rückgriff auf private Arbeitsvermittler mittels eines Gutscheins zu intensivieren, der zu Beginn zum Teil nach Massgabe der Arbeitslosigkeitsdauer gestaffelt war: Die Wiedereingliederungsquote der am Projekt teilnehmenden Arbeitslosen verbesserte sich zwar (+6.5%), doch zum einen wurden nur 7 bis 9% der Gutscheine eingelöst und zum andern konnten nur Kurzzeitarbeitslose einen Nutzen daraus ziehen. Die Langzeitarbeitslosen oder die Arbeitslosen mit Migrationshintergrund erzielten eine niedrigere Wiedereingliederungsquote als die Kontrollgruppe (Bernhard & Kruppe, 2010; Winterhager, Heinze, & Spermann, 2006).

Es ist auch möglich, eine spezifische Zusammenarbeit in Bezug auf gering beschäftigungsfähige Zielgruppen vorzusehen. 2008 wurde in den RAV des Kantons St. Gallen das Projekt «Vermittlung 50+» zu Gunsten von Stellensuchenden von über 50 Jahren durchgeführt: Führten die Anstrengungen der privaten Arbeitsvermittlung zum Abschluss eines unbefristeten Vertrags, so bezahlte das Arbeitsamt bis zu 6'500 Franken, die in mehreren Teilbeträgen nach Massgabe der Anstellungsdauer ausbezahlt wurden. Das Projekt hat die Erwartungen nicht erfüllt, weil der Markt angespannt war, die Kandidaten als schwer vermittelbar galten und die besagten Arbeitsvermittlungen bei Nichterreichen der Ziele kaum Rechenschaft schuldig waren (Peter, 2009). Im Kanton Waadt beauftragten die Behörden anfangs 2010 eine private Gesellschaft, die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu begünstigen (Staatsrat des Kantons Waadt, 2010). Die Ergebnisse dieser dreijährigen Massnahme werden verfolgt, um Aussagen über die Wirksamkeit und die Qualität einer solchen Massnahme zu ermöglichen.

Der Kanton Genf arbeitet seinerseits seit 2006 mit der Privatvermittlung «Maisons Hestia» zusammen – einem Intensivtrainingszentrum für die Rückkehr in die Arbeitswelt. Die Massnahme richtet sich an Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte (12 Monate); sie bildete Gegenstand einer ökonomischen Evaluation (Flückiger & Kempeneers, 2008), um ihre wirtschaftliche, finanzielle und soziale Wirksamkeit zu ermitteln, und die Ergebnisse sind ermutigend: Die Wahrscheinlichkeit, nach Durchlaufen des Hestia-Dispositivs eine Stelle zu finden, ist «bei gleicher Dauer» höher als bei einer Kontrollgruppe (über 50%). Wirtschaftlich betrachtet ist die Massnahme auf kurze Sicht, d.h. zwischen 12 und 18 Monaten Arbeitslosigkeit, nahezu kostenneutral, was bedeutet, dass das Hestia-Dispositiv unter Einbezug aller Kosten leicht teurer ist als die herkömmliche Betreuung durch ein RAV. Auf lange Sicht, d.h. bis zu 30 Monaten, ist es dagegen kostenwirksam und billiger als die durchschnittlichen Kosten der Betreuung mit den Massnahmen des Kantons Genf. Ausserdem verschlechtert es die Bedingungen der beruflichen Eingliederung verglichen zu den Vermittlungen der RAV offenbar nicht. Folgende Faktoren sind für diese Wirksamkeit bestimmend:

- > das Pflichtenheft der Vermittler der Maisons Hestia ist auf die Eingliederung fokussiert;
 - > die Anzahl der von den Vermittlern betreuten Arbeitslosen ist geringer;
 - > das weite Unternehmernetz;
 - > ein bedeutender Teil der Zeit wird aufgewendet, um aktiv nach verfügbaren Stellen in Genf zu suchen.
- Diese Ergebnisse müssen allerdings relativiert werden, weil der wirtschaftliche Kontext, in dem die Evaluation durchgeführt wurde, vorteilhaft war: Man müsste die Massnahme in einer verschlechterten konjunkturellen Lage reproduzieren.

VI.4.3.3 Schaffung von Lohnkostenzuschüssen für den regulären Arbeitsmarkt

Eine Beschäftigungspolitik, die auf diese Art von Aktivierungsmassnahmen ausgerichtet ist, muss sich über die folgenden Hauptmerkmale aussprechen: Zielgruppe, Höhe des Zuschusses (fix oder prozentual mit Plafonierung), Dauer der Ausrichtung, Degression des Zuschusses nach Massgabe der Dauer, Synergien mit anderen Massnahmen – namentlich Beschäftigungs- und Qualifizierungsmassnahmen.

Es sind somit viele Kombinationen möglich, und die Parametrierung der Massnahme muss den folgenden Erfordernissen entsprechen:

- > präzises Profiling bzw. Targeting auf Zielgruppen mit spezifischen Bedürfnissen (Mitnahme-, Allokationsverlust- und Substitutionseffekte vermeiden);
- > Verstärkung der Wiedereingliederungsanreize für die Bezügerinnen und Bezüger – und der Anreize für die Unternehmen, «das Risiko einzugehen» (Stigmatisierungseffekte vermeiden);
- > Transparenz der gewährten Zuschüsse und reduzierter administrativer Aufwand (Verschiebungs- und Allokationsverlust-Effekte vermeiden);
- > wirksames Marketing (Verschiebungs- und Stigmatisierungseffekte vermeiden);
- > angemessene Dauer und Höhe des Zuschusses (Substitutionseffekte vermeiden);
- > auf die Zielgruppen orientierte situationsbedingte Leistungen (Dietz, Koch, & Walwei, 2006).

Wie oben erwähnt, ist der Lohnkostenzuschuss für dauerhaft arbeitsmarktferne Personen ein wirksames Instrument; dies bestätigen die Empfehlungen des SECO unter dem Gesichtspunkt der Zuteilung dieser Art von Massnahmen. Angesichts des Profils der besagten Zielgruppe ist allerdings die Wahrscheinlichkeit gross, dass die anvisierten Stellen wenig oder nicht qualifiziert sind und eine starke Fluktuation (*turn-over*) haben. Folglich besteht ein Risiko, dass die zugänglichen Stellen lohnmässig wenig attraktiv sind und dass die Unternehmen, die sie anbieten, sich in Bezug auf den Rekrutierungsprozess weniger anstrengen. Bei der Parametrierung der Massnahme ist diesem Aspekt somit Rechnung zu tragen und sind Anreize zu entwickeln, die auch auf die potenziellen Bezügerinnen und Bezüger ausgerichtet sind.

Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass die Lohnkostenzuschüsse zum Grundsatz haben, dass die stellensuchende Person, die in deren Genuss kommt, mehr oder weniger kurzfristig fähig sein wird, im Unternehmen, in dem sie arbeitet, eine reguläre Stelle zu finden. Die Beschäftigungsfähigkeit der Bezüger muss deshalb kurz oder mittelfristig gesichert werden können. Die Wirksamkeit der Massnahme kann daher durch einen Qualifizierungskurs verstärkt werden – idealerweise im Unternehmen, das den Zuschussbezüger dann anstellen wird (BMAS, 2008c; Jaenichen & Stephan, 2009). Es existiert ein noch brach liegendes Potenzial von Kombinationen zwischen Qualifizierungsprogrammen in Unternehmen und Lohnkostenzuschüssen im Hinblick auf einen Übergang der Anstellungsverantwortung auf den Arbeitgeber; ein solcher sollte nach einer bestimmten Anzahl von Monaten stattfinden und zu seiner Stärkung eventuell von einer prozentualen Degression des Zuschusses begleitet sein.

Die konkrete Mobilisierung des Lohnkostenzuschusses findet des Weiteren in den Beziehungen zwischen dem Arbeitgeber und der Person statt, die sich um das Dossier der Bezügerin oder des Bezügers kümmert; sie hängt daher vom Verhandlungsfeld ab, das zwischen ihnen zustande kommt. Die Parameter des Zuschusses müssen daher soweit möglich an die Bedürfnisse des Arbeitgebers und der Bezügerin bzw. des Bezügers angepasst werden können – am Vorbild des Ausbildungszuschusses des Bundes (Art. 66a Abs. 2 AVIG) (Dietz, Gartner, Koch, & Walwei, 2006). Es müsste auch geprüft werden, ob es am Beispiel der Ergebnisse der psychosozialen Analysen von Castra (Castra, 2003) nutzbringend sein könnte, verschiedene Zuschüsse anbieten zu können, um die Verhandlungs- und Anreizinstrumente zu verstärken. Auf Zeit könnte ein sol-

ches gezieltes Instrument einen Anreiz für bestimmte Marktsegmente darstellen, in denen ein Arbeitskräftemangel besteht.

Das von der Stadt Hamburg entwickelte Modell (*Kombilohn-Modell zur Beschäftigungsförderung in Hamburg*) ist eine Kombination von Interventionen, die gleichzeitig auf die verschiedenen oben erwähnten Ziele einwirkt (für eine detailliertere Beschreibung s. *Anhang 4: Hamburger Modell*). Laut den regelmässigen Studien, die sich in den letzten fünf Jahren damit beschäftigt haben, handelt es sich um eine eingliederungswirksame Massnahme (Wiederbeschäftigungsquote 53.9%) mit einer positiven Rentabilität – namentlich im Vergleich zu anderen Zuschüssen dieser Art (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010). Das Originelle daran ist, dass dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer während 6 bis 10 Monaten monatlich ein fester Anreizzuschuss ausbezahlt wird, um einen Kontaktpunkt um ein gemeinsames Interesse herzustellen. Die Massnahme richtet sich an wenig oder nicht qualifizierte Langzeitarbeitslose, indem der Zuschuss nur für Niedriglohnstellen gewährt wird. Jeder am Programm teilnehmende Arbeitgeber erhält ausserdem eine ergänzende Leistung in Form eines Gutscheins zur Finanzierung einer Weiterbildung oder einer spezifischen Qualifizierungsmassnahme zu Gunsten des teilnehmenden Arbeitnehmers, um dessen Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

VI.4.3.4 Lang dauernde oder unbefristete subventionierte Tätigkeiten

Die in der Schweiz durchgeführten Studien über Programme zur vorübergehenden Beschäftigung offenbaren bestimmte Schwierigkeiten in Bezug auf die berufliche Wiedereingliederung, die mit den bei den Sozialfirmen beobachteten Schwierigkeiten verglichen werden können. Die Studien zeigen klar: Je näher die in den Eingliederungsprogrammen praktizierten Tätigkeiten am regulären Arbeitsmarkt sind, desto grösser die Chancen, dass ihre Bezüger eine reguläre Stelle wiederfinden können (Aeppli, Kälin, Ott, & Peters, 2004; Aeppli & Ragni, 2009; Schallberger & Wyer, 2009). In Anwendung der geltenden Gesetzgebung ist in den eidgenössischen und kantonalen Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung der Aspekt der Eingliederung durch Arbeit klar vom kommerziellen Aspekt getrennt. Dementsprechend bezwecken die angebotenen Tätigkeiten in erster Linie die Beschäftigung – Ausbildung wird nur beschränkt erteilt. Die Autoren stellen fest, dass das Risiko unlauteren Wettbewerbs begrenzt ist, nämlich mit einer Substitutionsquote von 0.07% während der Beobachtungsphase (Aeppli, Kälin, Ott, & Peters, 2004). Sie empfehlen insbesondere, die in den Programmen umgesetzten Tätigkeiten auf die Wiederbeschäftigung auszurichten, indem sie möglichst nahe am regulären Arbeitsmarkt angesiedelt werden. Ausserdem sollten die Teilnehmenden Trainingsprogramme für die Stellensuche und ein intensives Spezialcoaching *in situ* beziehen können (Schallberger & Wyer, 2009). Ferner ist auch wichtig, dass die betroffenen staatlichen Stellen ihre Aufsichtsrolle über die Bezüger und die Organisatoren der Massnahmen wahrnehmen, dass sie die Bezüger vorselektionieren, dass der Inhalt der Tätigkeiten angepasst ist und dass der Ausbildung ein grösseres Gewicht beigemessen wird.

Im Bereich der unbefristeten subventionierten Stellen verzeichnete der Kanton Genf am 1. Januar 2008 eine Innovation mit der Schaffung der Solidaritätsstellen im Zuge des neuen Gesetzes über Arbeitslosigkeit (LMC) (s. *Anhang 5 : Solidaritätsstellen (les emplois de solidarité, EdS)*). Diese unbefristeten Beschäftigungsprogramme unterstehen der kantonalen Gesetzgebung über die Arbeitslosigkeit und richten sich insbesondere an ausgesteuerte arbeitsmarktferne Arbeitslose oder an solche, die Gefahr laufen, ihre soziale Einbindung zu verlieren. Gemäss LMC sind diese Tätigkeiten im komplementären Arbeitsmarkt¹⁶ angesiedelt, und sie werden nur in gemeinnützigen Organisationen (NRO) umgesetzt. Per 31. Dezember 2010 hatten 58

¹⁶ Der SEdS definiert den komplementären Arbeitsmarkt als «Arbeitsmarkt, der all diejenigen Tätigkeiten für die Produktion von Gütern oder Dienstleistungen umfasst, die von Privatfirmen als ungenügend rentabel eingestuft werden» (SEdS, 2009).

NRO eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Staat Genf unterzeichnet, was mehr als 570 Solidaritätsstellen entspricht (SEdS, 2011). Eine erhebliche Anzahl kantonaler Temporärstellen wurden in Solidaritätsstellen umgewandelt, doch muss betont werden, dass das LMC die Entwicklung dieser Art von Tätigkeit unterstützt hat. Der Staat Genf zahlt den NRO einen finanziellen Beitrag unter Berücksichtigung ihres Selbstfinanzierungsanteils (mindestens 85%, Jahresdurchschnitt 2010: 27%). Die Tätigkeiten sind mehrheitlich in den Sektoren der Betreuung (Kinder und Senioren) und der manuellen Arbeit (Recycling, Unterhalt und sanfte Mobilität) angesiedelt. Die Arbeitsverträge zwischen den NRO und den Inhabern der Solidaritätsstellen sind unbefristet, mit einem Lohn, der vom Amt für Solidaritätsstellen (SEdS) bestimmt wird (und den üblichen Sozialbeitragspflichten untersteht). Die Auswirkungen der Solidaritätsstellen sind – gestützt auf nicht signifikante Statistiken (SEdS, 2011) – in Bezug auf die soziale Stabilisierung eher positiv (soziale und finanzielle Situation), wogegen in Bezug auf die Wiederbeschäftigung im regulären Arbeitsmarkt Vorsicht geboten ist. Seit Einführung der Solidaritätsstellen sind 28% der Angestellten aus dem Dispositiv ausgeschieden: 36% davon aus positiven Gründen (ohne genauere Angabe) und 50% davon aus negativen Gründen (namentlich Entlassungen und Gesundheitszustand). Ausserdem sind laut Informationen, die bei den Angestellten eingeholt wurden, Einschliessungseffekte zu befürchten, da 60% von ihnen seit über 18 Monaten angestellt sind. Mehr als 50% erachten die Stellensuche als zweitrangig und stellen fest, dass sie von den NRO diesbezüglich nicht ermutigt werden. Es ist hervorzuheben, dass die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit zunehmender Dauer der Anstellung abnimmt. Schliesslich stellt der SEdS fest, dass Teilnehmer über 50 weniger negative Austritte aus dem Dispositiv verzeichnen, weil sie motivierter sind und befürchten, auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Stelle zu finden. Der SEdS folgert namentlich, dass der «Sprungbrett»-Effekt der Solidaritätsstellen unter Einbindung der betroffenen NRO verbessert werden muss.

Die Erfahrungen im Kanton Genf ermöglichen die Feststellung, dass der komplementäre Arbeitsmarkt, wie er in diesem Kanton definiert wird, Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Arbeitgebern, den Gewerkschaften, den NRO und dem Staat bildet. In diesem vom Staat koordinierten Entscheidungsraum können Problematiken diskutiert und namentlich in Fragen des Wettbewerbs und der Lohnbedingungen pragmatische Lösungen herbeigeführt werden.

Für die Sozialfirmen sind die Aussichten in Bezug auf die Tätigkeitsbereiche relativ vielseitig: Neben der Recyclingbranche, die nunmehr gut abgesteckt zu sein scheint, ist die Betreuungsbranche zu erwähnen, in der eine beachtliche Progressionsmarge besteht; in Genf sind 37% der Tätigkeiten in dieser Branche angesiedelt. In diesem Sinn bilden sie die Verlängerung des staatlichen Handelns – am Beispiel des Projektes «Mary Poppins», das sich als Ergänzung zum bestehenden Angebot an familienergänzender Betreuung zu Hause sieht. Nach Meinung des BSV können akzessorische kommerzielle Tätigkeiten umgesetzt werden, die mit der Marktwirtschaft nicht im Wettbewerb stehen. In Frage kommen namentlich subunternehmerische Aufgaben, aber auch Produktionsstellen, die momentan nicht mehr rentieren oder im Begriff sind, verlegt zu werden (Hartmann, 2011). Dies ist in der Stadt Zürich der Fall, wo Unternehmen einen Bereich spezifischer gemeinnütziger Tätigkeiten schaffen, deren eventuelle Gewinne in den Bereich reinvestiert werden. Schliesslich sind auch Tätigkeiten im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung vielversprechend, vor allem weil deren Ziele mit denen der Sozialfirmen konvergieren.¹⁷

¹⁷ In der Strategie und im Aktionsplan des Kantons Freiburg (RUBD, 2010) wird nachhaltige Entwicklung als Entwicklung definiert, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, was ein Zusammenspiel zwischen den drei Dimensionen «Wirtschaft», «Gesellschaft» und «Umwelt» erfordert; diese drei Dimensionen, die voneinander abhängen und in Synergie gesetzt werden, tragen dazu bei, wirtschaftliche Wirksamkeit, soziale Solidarität und ökologische Verantwortlichkeit herbeizuführen – Ziele, von denen keines erreicht werden kann, wenn die zwei anderen vernachlässigt werden.

Darüber hinaus sind bestimmte Staaten, die sich durch ihren Wirtschaftsliberalismus auszeichnen, bezüglich des Konzepts des Wettbewerbs einen Schritt zurückgegangen und gewähren den Sozialfirmen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt. Diese Firmen erhalten zwar staatliche Subventionen für die Betreuung der Personen mit Eingliederungsschwierigkeiten, doch das wirtschaftliche Risiko bleibt ganz. In diesem Kontext wird Wettbewerb folgendermassen ausgelegt: Es liegt kein Wettbewerb vor, wenn der Verkaufspreis der produzierten Güter und Dienstleistungen dem Marktpreis entspricht, wenn niemand den Wettbewerb denunziert oder wenn sich die Organisation durch ein gewinnorientiertes privates Unternehmen oder eine Institution des öffentlichen Sektors nicht verwirklichen lässt (Tattini-Antonin & Bruttin, 2006). Diese Perspektive erlaubt eine Begrenzung der Problematik der Wiederbeschäftigung im regulären Arbeitsmarkt und führt auf sozio-ökonomischer Ebene zu ausgezeichneten Ergebnissen; dies ist am Beispiel der in Kanada praktizierten Eingliederungsfirmen gut erkennbar, die eine rasche und erhebliche Rentabilität aufweisen (Comeau, 2011).

VI.4.4 Bestandesaufnahme im Kanton Freiburg

VI.4.4.1 Vernetzungen: die Situation im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg verstärken die RAV ihre Leistungen in Richtung Beschäftigung: mit den kürzlich eingeführten Vermittlungszentralen und der Zusammenarbeit mit der privaten Arbeitsvermittlung.

Die Vermittlungszentralen sind zentralisierte Strukturen, die auf die RAV des Kantons verteilt sind; sie setzen sich aus einer administrativen Basis und Personalberatern zusammen, wobei Letztere auf die Funktion des Ansprechpartners für Unternehmen spezialisiert sind. Sie kümmern sich darum, die Angebote der Arbeitgeber zu optimieren und die Zusammenarbeit mit den Unternehmen zu gewährleisten; sie treffen eine Vorauswahl von Kandidaten nach dem Profil, das am besten den Anforderungen der von den Arbeitgebern angekündigten Stelle entspricht. Ein Unternehmen kann die Unterstützung der Vermittlungszentralen auch beanspruchen, wenn ein Stellensuchender eine Arbeitsmarktmassnahme (Praktikum, Ausbildung) absolvieren muss. Das auf diese Art aufgebaute Netz erlaubt es, bestimmte Instrumente zu intensivieren: etwa die Lohnkostenzuschüsse oder die Ausbildungsmassnahmen in Unternehmen. Organisatorisch gesehen sind sie näher am Arbeitsmarkt und können auf Dauer die Unternehmen überzeugen, einen Stellensuchenden mit Wiedereingliederungsschwierigkeiten auszuwählen. Diese Anstrengungen werden von einer Neuorganisation der RAV-Verfahren flankiert, die auf eine schnellere Reaktion auf die Anfragen der Arbeitgeber zielt (Beantwortungsfrist für das RAV: höchstens fünf Stunden; Aufschaltung einer Internetplattform).

Was die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungen anbelangt, ist diese formalisiert, weil regelmässige Gespräche zwischen dem Amt für den Arbeitsmarkt, den RAV und der «Association fribourgeoise des entreprises privées de placement et de travail temporaire» (Afept) stattfinden: Die kantonale Vermittlungsstrategie in diesem Bereich besteht darin, die Stellensuchenden zu den privaten Stellenvermittlungen zu lotsen (Röthlisberger & Yerly, 2010). In der Tat wenden sich laut den Statistiken jedes Jahr mehr als 50% der Stellensuchenden an die private Arbeitsvermittlung. Es gibt heute im Kanton Freiburg etwa siebzig private Vermittlungs- und Verleihbetriebe – Tendenz steigend. Was die Leiharbeit angeht, oder den Personalverleih, hat der Kanton Freiburg eine der tiefsten Leiharbeiterquoten der Westschweiz (ORTE, 2010). Die Migrantinnen und Migranten sind in dieser Arbeitsform übervertreten, dies jedoch in einem Ausmass, das dem schweizerischen Durchschnitt entspricht.

Die privaten Arbeitsvermittler melden die freien Stellen nach Branchen und schicken die gesuchten Profile an die Vermittlungszentralen. Aufgrund der gegenwärtigen Ungleichgewichte des Arbeitsmarktes (Rekrutierungsschwierigkeiten), einer hohen Personalfluktuation (*turn over*) bei den privaten Arbeitsvermittlern und

fehlender Feedbacks von beiden Seiten über den Erfolg (oder Nichterfolg) des Kopplungs- oder *matching*-Prozesses ist in diesem Bereich noch eine Progressionsmarge möglich (Röthlisberger & Yerly, 2010).

Diese Vorbehalte werden seitens der privaten Arbeitsvermittler geteilt: Sie folgern auf der Grundlage einer kleinen repräsentativen Stichprobe, dass ihre Erwartungen im Kanton Freiburg nicht völlig erfüllt sind. Trotz der obenerwähnten regelmässigen Kontakte und des erweiterten Zugangs zur Datenbank AVAMSTS erachten die privaten Arbeitsvermittler, dass die Wartefristen immer noch zu lang sind, dass die Informationen über AVAMSTS ungenügend sind (es fehlen die persönlichen Kontaktinformationen der Stellensuchenden) und dass ihre Angebote bei den Stellensuchenden nicht genug Interesse wecken, d.h., dass der Zwang zu schwach ist (Swissstaffing, 2010).

Im Kanton Freiburg gibt es zwei gemeinnützige Arbeitsvermittlungen, die im Bereich der Wiedereingliederung tätig sind: die Stiftung IPT Integration für alle und der Verein RITEC, die in Bezug auf AMM, QP oder SEM mit den institutionellen Stellen zusammenarbeiten. Eine formelle Partnerschaft gibt es im Bereich der Arbeitsvermittlung jedoch nicht.

Was die regionalen Sozialdienste angeht, besitzen sie informelle Arbeitgebernetze, doch greifen sie im Allgemeinen auf die im SEM-Katalog enthaltenen Massnahmen von gesellschaftlichem Nutzen oder Coaching-Massnahmen zurück, um diesen Aspekt ihrer Arbeit zu verstärken. Allerdings gibt es unmittelbar auf der Ebene der Sozialhilfe keine formelle Arbeitsvermittlungstätigkeit.

VI.4.4.2 Zweiter Arbeitsmarkt im Kanton Freiburg

Unter einem gewissen Gesichtspunkt gibt es im Kanton Freiburg bereits einen zweiten Arbeitsmarkt. Hauptsächlich umfasst er geschützte Werkstätten für Personen mit Behinderungen, Beschäftigungsprogramme des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, soziale Eingliederungsmassnahmen und einige Pilotprojekte, die vor allem von der IV finanziert werden. Abgesehen von den IV-Werkstätten handelt es sich um Betätigungsprogramme nach der Klassifikation des vorliegenden Berichts. Die Finanzierung dieser Strukturen erfolgt im Allgemeinen über Leistungsaufträge mit Finanzierung der tatsächlichen Kosten, eventuell mit gemischter Finanzierung. Einige finanzieren einen Teil ihrer Kosten selbst, ohne dass ein solcher Anteil gesetzlich festgelegt ist. Ausserdem sind die Zielgruppen in der Regel gemischt und die Zuweisungen erfolgen durch verschiedene mit der Eingliederung beauftragte Stellen; einzig die geschützten Werkstätten der IV haben eine lange oder unbeschränkte Dauer, die anderen Programme sind auf 3 bis höchstens 12 Monate (SEM) begrenzt.

Was die Langzeitarbeitslosigkeit anbelangt, gibt es im Kanton Freiburg keine spezifischen Gesetzesgrundlagen, die die Sozialfirmen oder unbefristete Tätigkeiten regeln: Weder das BAMG noch das SHG sehen diesen Fall vor, indem sie die Dauer der Massnahmen und den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt beschränken. Die Regelung der Finanzierung ist unterschiedlich, und abgesehen von den Koordinationsbestrebungen der verschiedenen involvierten Stellen und den direktionsübergreifend geregelten Leistungsaufträgen gibt es kein Organ, das in diesem Bereich die Oberaufsicht ausübt.

Schliesslich werden in Anwendung des AVIG und der Bestimmungen über die Programme für die vorübergehende Beschäftigung tripartite paritätische Kommissionen eingesetzt, um in Wettbewerbsfragen Entscheidungen zu treffen – doch gibt es keine Kommissionen oder andere Organe, die beauftragt sind, diese Fragen global oder in Bezug auf die Sozialfirmen zu regeln.

VI.4.5 Diskrepanz und Bedarf

Nach dieser Bestandesaufnahme ergibt sich an erster Stelle, dass das kantonale Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung keine Lohnkostenzuschüsse ausserhalb der eidgenössischen ALV hat, obwohl sie als wirksames Instrument für die Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen gelten (Jaenichen & Stephan, 2009). Weder das Dispositiv zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit noch dasjenige der Sozialhilfe gewähren solche Leistungen – im Gegensatz zu einigen Kantonen, in denen sie seit mehreren Jahren auf beiden Ebenen vorgesehen werden. Es ist anzumerken, dass in der Fachliteratur für solche Leistungen allerdings eine minutiöse und überwachte Implementierung empfohlen wird, wegen den obenerwähnten unerwünschten Auswirkungen und dem entscheidenden Einfluss, den die Form der Massnahme auf ihre Wirksamkeit hat.

VI.4.5.1 Entwicklung der Arbeitsvermittlung

Die Vernetzung, die Arbeitsvermittlung und der Personalverleih sind für den Bereich der Wiedereingliederung vielversprechend, unabhängig davon, ob sie von öffentlichen, privaten oder gemeinnützigen Agenturen betrieben werden. Allerdings erfordert die Anwendung dieser Strategien auf Langzeitarbeitslose – und namentlich auf arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose – Anpassungen und Anreize, um wirksam zu sein. In der Tat besteht seitens der Arbeitgebenden ein Misstrauen gegenüber der öffentlichen Arbeitsvermittlung und den Langzeitarbeitslosen, und die privaten Arbeitsvermittler haben gegenwärtig kein grosses wirtschaftliches Interesse, Langzeitarbeitslose wiederinzugliedern. Es gibt auch keine Agenturen, die auf die weniger qualifizierten Segmente des Arbeitsmarktes spezialisiert sind, in denen Langzeitarbeitslose mehr Chancen auf eine Wiedereingliederung hätten. Die bis anhin angebotenen finanziellen Anreize scheinen die erwarteten Ergebnisse nicht erzielt zu haben; es sind daher Überlegungen zu einem innovativen Modell erwünscht.

Im Fall einer formellen Zusammenarbeit mit solchen privaten Agenturen ist eine Progressionsmarge möglich. Denn während mehr als 40% der befragten Einsatzbetriebe bezüglich der Gründe für die Anstellung von Temporärpersonal angeben, dass sie «die Leute vor einer Festanstellung testen wollen», werden nur 12 bis 16% der Temporär-Arbeitnehmer aller Profile dann effektiv im Unternehmen, in dem sie ihre Zeitarbeit verrichtet haben, dauerhaft angestellt. Darüber hinaus behauptet ein ähnlicher Prozentsatz von Unternehmern, auf private Arbeitsvermittler zurückzugreifen, weil sie «Dienstleistungen gewährleisten» – namentlich Ausbildung. Allerdings geben gemäss den Zahlen von Swisstaffing nur gerade 10% der Leiharbeitnehmer an, Angebote entlohnter Weiterbildung zu erhalten. Der Grossteil dieser Angebote wird von den Unternehmen finanziert, während der kleinere Teil von den Verleihbetrieben finanziert wird. Was dies betrifft, könnte eine Zusammenarbeit zwischen den institutionellen Partnern und den privaten Arbeitsvermittlern hinsichtlich der Weiterbildung für beide Seiten profitabel sein, nach dem Beispiel der privaten Arbeitsvermittler in Frankreich, die in der Bekämpfung des Illettrismus aktiv sind.

Die Neuorganisation der Vermittlungszentralen ist ein bedeutender Schritt vorwärts, und eine Auswertung der ersten Ergebnisse wäre zweifellos interessant. Im Kanton gibt es für Fragen des Ressourcenmanagements keine unentgeltlichen Leistungen für Arbeitgeber: Auch hier besteht angesichts der aktuellen Ungleichgewichte des Arbeitsmarktes eine substanzielle Handlungsmarge. Schliesslich ist anzumerken, dass das Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung keine spezialisierte Arbeitsvermittlungsleistungen für Langzeitarbeitslose hat.

VI.4.5.2 Zweiter Arbeitsmarkt im Kanton Freiburg

Was den zweiten oder komplementären Arbeitsmarkt sowie die Sozialfirmen angeht, sind juristische und finanzielle Grundsatzüberlegungen erforderlich. Der Staat hat diese Aspekte noch nicht formell geregelt und seine Verantwortungen noch nicht festgelegt, namentlich in Bezug auf seine Schlichterrolle in Fragen der Arbeitsbedingungen und des Wettbewerbs. In diesem Zusammenhang ist anzufügen, dass die Einführung eines spezifischen gesetzlichen Rahmens für Sozialfirmen ein mächtiges Interventionswerkzeug ist, mit dem insbesondere die Koordinator- und Überwacherrolle des Staates gefördert werden kann, indem darin seine Anforderungen präzisiert werden. Dadurch, dass es erlassen wird und neue Leistungen anbieten kann, kann ein Gesetz ebenfalls starke Anreize für die Einführung solcher Tätigkeiten schaffen – wie ein italienisches Gesetz von 1991 zeigt, mit dem die Entwicklung von Sozialgenossenschaften gefördert wurde, oder das Genfer Gesetz über Arbeitslosigkeit, mit dem die Entwicklung der Solidaritätsstellen unterstützt wurde (58 Zusammenarbeitsvereinbarungen und 570 Stellen nach drei Jahren).

Kehrli präsentiert eine Marktanalyse über den Bedarf an Sozialfirmen in der Schweiz (2007) unter dem Gesichtspunkt der Nachfrage (gibt es genügend Stellen für die vom Markt ausgeschlossenen Personen?) und des Angebots an Wiedereingliederungsmassnahmen. Die Anwendung dieses Berechnungsmodells auf den Freiburger Arbeitsmarkt ergibt, dass schätzungsweise 1250 Personen (s. *Anhang 5*) von den Tätigkeiten einer Sozialfirma profitieren könnten. Es handelt sich um eine breite Berechnung: Es werden alle Langzeitarbeitslosen berücksichtigt, die betroffen sein können, wogegen die Ausrichtung der Massnahme auf besondere Ziele oder ihre spezifische Positionierung innerhalb des Dispositivs für sozioprofessionelle Wiedereingliederung unerheblich ist. Bezüglich dieses Punktes und des Risikos fehlender Fokussierung der Sozialfirmen scheint es dringend erforderlich, Tätigkeiten dieser Art im erwähnten Dispositiv anzusiedeln, damit die in diesem Bereich effektiv beschlossenen Ziele verfolgt und Dispersions- oder gar Substitutionseffekte vermieden werden.

VI.5. Organisatorische Regelung

Die Massnahmen, die in dieser Interventionsachse zusammengefasst sind, betreffen interne Umfeldfaktoren, d.h. solche, die den im Bereich der sozioprofessionellen Wiedereingliederung tätigen Diensten innewohnen: Prozesse und Verfahren namentlich in den Bereichen Dokumentation, Beurteilung und Selektion der Situationen, Zugang und Koordination der Leistungen sowie Bestimmung der Verantwortlichkeiten und der Finanzierung.

VI.5.1 Richtung der Intervention

In ihrem Bericht über das Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung des Kantons Freiburg erwähnen die Autoren mehrere Bereiche, in denen Verbesserungen möglich sind – so namentlich die organisatorische Regelung. Sei es durch punktuelle Anpassungen, eine stärkere Spezialisierung der Dienststellen, eine Klärung der Verantwortlichkeiten oder durch die Schaffung einer neutralen Struktur im Zentrum des Dispositivs: Die Autoren zeigen, dass Überlegungen zum institutionellen Umfeld und eine Neudefinition desselben der Wiedereingliederung förderlich wären (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

VI.5.1.1 Handlungsbedarf

Die tiefen Veränderungen in der Konzeption vom Sozial- und Wohlfahrtsstaat haben Auswirkungen auf das schweizerische Dispositiv der sozialen Sicherheit. Im aktuellen sozioökonomischen Kontext bieten mehrere Elemente Anlass zu neuen Überlegungen über die vom Kanton vorgesehene organisatorische Regelung. Angesichts der sukzessiven Revisionen im Bereich der Sozialversicherungen, namentlich in den Bereichen der ALV und IV, ist damit zu rechnen, dass potenzielle Bezüger sich rascher und öfter an die Sozialhilfe wenden, wie in den nach und nach durchgeführten Längsstudien über Ausgesteuerte aufgezeigt wird (Aeppli, 2006). Diese Lastenübertragungen steigern nicht nur die Ausgaben der Kantone und der Gemeinden in diesem Bereich (Martin, Regina, & Markus, 2010): Sie bergen vor allem die Gefahr, der Sozialhilfe die Rolle der IV aufzubürden, wie dies während der Krise der 90-er Jahre der Fall war. In der Tat trug die IV in dieser Periode einen erheblichen Teil der tatsächlichen Auswirkungen der Konjunktur (von 1985 bis 1995 stieg die Wahrscheinlichkeit, IV-Renten-Bezüger zu werden, für Menschen im erwerbsfähigen Alter [Inzidenz] um etwa 30 %) – was sich an einem Parallelismus zwischen Arbeitslosenquote und Wahrscheinlichkeit, invalid zu werden, erkennen lässt (Longchamp, 2011). Diese Beobachtungen werden in einem Bericht des Genfer «Observatoire Universitaire de l'Emploi» über die Sozialhilfe bestätigt, in dem die Mechanismen zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe beleuchtet werden und aufgezeigt wird, dass der Anstieg der Arbeitslosenquote, der Langzeitarbeitslosenquote und der Ausgesteuertenquote sich mit etwas Verzögerung auf die Sozialhilfequote auswirkt. Die Ergebnisse zeigen, dass unter den bekannten Ausgrenzungsrisiken der bedeutendste Faktor effektiv die Tatsache ist, erwerbs- oder arbeitslos zu sein (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008).

Darüber hinaus haben die Redimensionierungen des eidgenössischen Versicherungssystems zu seiner zunehmenden Prägung durch die systematische Aktivierung seiner Bezüger geführt. Da das besagte System dem letzten Auffangnetz der sozialen Sicherheit, nämlich der Sozialhilfe, vorgelagert ist, ist Letztere ein Ausweg für Bezüger, die wegen der Nichteinhaltung der Aktivierungspflichten sanktioniert werden oder für die solche Massnahmen nicht greifen (s. *Anhang 6: Die zwei Seiten der Aktivierung*). In diesem Sinn schwächt eine nichtaktivierende Sozialhilfe oder jede andere Leistung, die eine Umgehung dieser Strategie erlaubt, die Wirksamkeit der vorgeschalteten Systeme und erhöht das Risiko einer massiven Lastenverlagerung auf das besagte System (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008).

Diese Verschiebung, die durch die Aufgaben- und Kompetenzen-Umverteilung (oder *rescaling*) verstärkt wird, charakterisiert die neue Orientierung der Organisation des Sozialstaates: Die Kompetenzen werden zwischen den verschiedenen Ebenen (national, regional und kommunal) verlagert und die dezentralisierten Ebenen gewinnen gegenüber dem Zentralstaat zunehmend an Bedeutung (Baumann, Stremlow, Strohmeier, & Bieri, 2010). Die Situation ist ambivalent, weil die lokale Ansiedlung der Sozialleistungen ihre Wirksamkeit erhöht – die regionalen Unterschiede in der Behandlung von sozioökonomischen Problemen aber immer stärker ausgeprägt sind. Fehlen den unteren Ebenen ausserdem die erforderlichen finanziellen Ressourcen, so kommt die besagte Umverteilung einer für die Menschen schädlichen Reduktion von Leistungen gleich. Im schweizerischen Kontext ist die Langzeitarbeitslosigkeit, die ein bedeutendes Ausgrenzungsrisiko darstellt, zu einem grossen Teil von der Sozialhilfe abhängig, die meist kantonale geregelt ist und von den Gemeinden vollzogen wird, ohne Einbezug des Bundes. Unter diesen Bedingungen riskiert man, dass das Dilemma der drei Möglichkeiten systemischer Druck im Hinblick auf Produktivitätssteigerungen, Willen, die staatlichen Sozialhilfekosten zu senken, und wachsender Wille, die vom Staat abhängigen Menschen zu aktivieren, in einem Kompromiss (*trade-off*) endet, der auf Kosten der sozioprofessionellen Wiedereingliederung erfolgt, mit den nunmehr bekannten Konsequenzen auf menschlicher und finanzieller Ebene (Berclaz, 2010).

Ferner führt diese intensive, aber relativ langsame Phase des Aufbaus und der strukturellen Veränderung des Sozialbereichs zu einer Neudefinition der Rollen der Vollzugebenen und der institutionellen Stellen, die sich mit sozioprofessioneller Wiedereingliederung und insbesondere mit Langzeitarbeitslosigkeit befassen. Da das Dispositiv der sozialen Sicherheit relativ abgeschottet ist (Lindenmeyer & Walker, 2010), gibt es auf der Ebene der Koordination der Leistungen Schwierigkeiten, so dass es spontan zur obenerwähnten Verschiebung von Kompetenzen kommt. In dieser Situation werden die Interdependenzen als abträgliche Zwänge wahrgenommen und die Komplementarität der Akteure nicht mehr als Erfordernis. Die Folgen sind eine Vermengung der Rollen, Ungleichbehandlungen und Probleme mit der Steuerung des Dispositivs.

VI.5.1.2 Erwartungen an eine Anpassung des Dispositivs

Mehr als jede andere Interventionsachse kann die organisatorische Regelung als ein Kapital oder eine Ressource betrachtet werden. In diesem Sinn sind die erwarteten Effekte, was sie anbelangt: genügende Mittel zu erhalten (Dotation), die Befugnis, bei Bedarf darüber zu verfügen (Zugänglichkeit), die Tatsache, dass sie bedarfsgerechte Lösungen vorschlägt (Anpassbarkeit) und dass die zur Verfügung gestellten Mittel für die Bezüger, aber auch für die Politik, die Ausführenden und die Sozialpartner ethisch vertretbar sind (Akzeptanz). Diese vier Kriterien kommen in einer Reihe von Prozessen zum Tragen, die die Aufrechterhaltung der Dichte, der Kohärenz und der Wirksamkeit des Dispositivs erlauben.

In der Perspektive des vorliegenden Berichts wirken sich die Anpassungen, die auf der Ebene der besagten Kriterien und Prozesse vorgenommen werden, auf die sozioprofessionelle Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen aus. Dieses Postulat wurde z.B. in einer Studie verifiziert, die im Bereich der IV über die Vermittlungsstrategien durchgeführt wurde: Von 21 potenziellen Erklärungsvariablen für den Erfolg der Wiedereingliederung wurden vier relevante Faktoren festgehalten, von denen drei IV-Stellen-intern sind (Guggisberg & Egger, 2008). Im Kontext der Langzeitarbeitslosigkeit bezweckt die Intervention über die organisatorische Regelung die Reduktion der negativen Effekte im Zusammenhang mit dem Fehlen des formellen Kontinuums zwischen eidgenössischer ALV und kantonaler Sozialhilfe (Lindenmeyer & Walker, 2010; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010) – d.h. die Koordination und die Synchronisation der Leistungen, optimale Übergänge zwischen den Systemen und die Beseitigung der unerwünschten, kontraproduktiven Effekte (Auswege, Schwelleneffekte usw.). Ein ideales Dispositiv hat keine Lücken bezüglich des Transfereinkommens oder der Aktivierungsmassnahmen, es erlaubt eine rasche und wirksame Intervention

mit einem vernünftigen administrativen Aufwand und es umfasst genügend Anreize, damit es auf allen Ebenen umgesetzt und angewandt wird.

VI.5.2 Grundlegende Dimensionen

VI.5.2.1 Modelle von Wiedereingliederungsdispositiven

Die Überlegungen über die Modelle von Wiedereingliederungsdispositiven drehen sich um den Schnepunkt zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitiken sowie über ihre Implementierung, verstanden als die Übertragung eines Konzepts auf die operative Ebene. Es können drei Typen von Modellen unterschieden werden: sequenziell, spezialisiert und gegliedert.

Das sogenannte **sequenzielle** Modell ist das Dispositiv, das die meisten Kantone charakterisiert. Grundsätzlich kümmern sich die Arbeitsämter um die Wiedereingliederung der Stellensuchenden (mit oder ohne Entschädigungen), während die Sozialhilfeeinrichtungen die Erlangung der sozialen Autonomie bzw. die Vorbereitung der Rückkehr in die Arbeitswelt bezwecken. Die Wiedereingliederungsarbeit ist aufgeteilt, aber in einer Logik der Komplementarität. Trotzdem ist die Anwendungsquote der kantonalen Arbeitslosenprogramme im Allgemeinen tief und unsystematisch.

Nach diesem Modell bezwecken die im Bereich der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) unternommenen Anstrengungen eine bessere Koordination der Dispositive, namentlich des Bundes, und die gleichzeitige Einbindung weiterer Partner, die betroffen sein können (IV, Suva, Berufsbildung usw.). Auf nationaler Ebene sind die Ergebnisse zurzeit durchzogen (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010).

Das **spezialisierte** Modell impliziert die Spezialisierung und die Segmentierung der Arbeitsämter und der Sozialämter. Diese Tendenz erklärt sich durch die globale Neudefinition der Systeme der sozialen Sicherheit nach einer Aktivierungsstrategie (Eichhorst, Kaufmann, & Konle-Seidl, 2008) und durch die Phänomene im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Kompetenzen-Umverteilung (Baumann, Stremlow, Strohmeier, & Bieri, 2010). Dieses Modell hat den Vorteil, die Rollen der ALV und der Sozialhilfe nach Massgabe der sozialen und finanziellen Verantwortlichkeiten zu klären. Die Umsetzung dieses Systems erfordert eine komplette Neugestaltung der Strukturen der Sozialhilfe. Darüber hinaus hat die kantonale und kommunale Sozialhilfe nicht die finanziellen Ressourcen, um ein mit der ALV oder der IV vergleichbares System einzurichten (Lindenmeyer & Walker, 2010). Des Weiteren werden mit diesem Modell die Bedürfnisse nicht erfüllt, die die vorgelagerten Dispositive hinsichtlich der problematischen sozialen Situationen feststellen (Hilfe in administrativen Belangen, Unterkunft, Schulden usw.), während sich die besagten Dispositive nicht auf diese Bereiche spezialisieren.

Auf schweizerischer Ebene haben mehrere Kantone ihre Dispositive neu auf eine solche Spezialisierung ausgerichtet, namentlich die Kantone Waadt und Genf. Diese Veränderung impliziert manchmal eine Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Sozialarbeitern und Verwaltern. Da diese Modelle erst kürzlich implementiert worden sind, kann kein signifikantes Ergebnis präsentiert werden.

Das dritte, so genannte **«integrierte» Modell**, auch **«One Window»-Modell** (Lindenmeyer & Walker, 2010), sieht eine beiden gemeinsame Verwaltungseinheit vor; diese wird gemeinsam verwaltet und finanziert und setzt sich aus delegierten Personalberatern und Sozialarbeitern zusammen, die am selben Standort untergebracht sind (physisch oder virtuell). Die Struktur hat drei Hauptfunktionen: Beurteilung der Stellensuchenden, Verwaltung, Koordination und Umsetzung eines gemeinsamen Topfes von Wiedereingliederungsmassnahmen, sowie die Zuweisung zu anderen zuständigen Ämtern.

VI.5.2.2 Verantwortlichkeiten und Finanzierung

Die öffentlichen Politiken werden namentlich nach Massgabe der ihnen zugeteilten personellen und finanziellen Ressourcen geschaffen und realisiert. In der öffentlichen Verwaltung kommt den finanziellen Ressourcen bei der Definition der Verantwortlichkeiten eine wesentliche Bedeutung zu, denn sie bestimmen, wer intervenieren kann, wer die Intervention kontrolliert und wer die Konsequenzen trägt.

Im Kontext der Langzeitarbeitslosigkeit und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Arbeits- und Sozialämtern findet man verschiedene Arten der Ressourcenzuteilung. Die ALV gewährt befristete, nicht rückzahlbare Entschädigungen, die nicht unbedingt das Existenzminimum sichern, während die Sozialhilfe eine subsidiäre Leistung ist, die dem Bedarf angepasst, sowie meist rückzahlbar und unbefristet ist. Diese zwei Aufträge können sich überschneiden, und die Zuständigkeitsfragen werden gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip geregelt. In der Praxis allerdings sind diese zwei unterschiedlichen Konzeptionen der Hilfe ein Hemmnis für die Klärung der Verantwortlichkeiten, denn die ALV ist nach einer Funktion organisiert (das mit dem Stellenverlust verbundene Risiko bearbeiten) – die Sozialhilfe dagegen nach Bedürfnissen (das Existenzminimum und die Eingliederung in die Gesellschaft sichern). Im Kontext der Wiedereingliederung äussert sich dies durch unterschiedliche Finanzierungs Kompetenzen: Die ALV finanziert in der Regel Strukturen, während die Sozialhilfe die Massnahmen fallweise, durch einen nutzergebundenen Beitrag gewährt. Die Finanzierungen hängen im Allgemeinen von getrennten und unterschiedlich verwalteten Budgets ab (Fonds, Betriebsbudget oder Defizitgarantie).

Beide Systeme sind zurzeit schlecht in der Lage, eine Finanzierungsstrategie anzuwenden, die auf der Sozialinvestition beruht (Bonoli, 2008a); ebenso wenig sind sie in der Lage, die beiderseitigen Verantwortlichkeiten hinsichtlich einer solchen Investition zu definieren. Diese Konfiguration kann die Frage der Zurechenbarkeit erschweren, und wenn auf der Ebene der Finanzierungsmechanismen keine Annäherung erfolgt, besteht ein reales Risiko, dass dieser Aspekt sich auf andere Aspekte negativ auswirkt, die von der Koordination zwischen den Systemen abhängen.

VI.5.2.3 Steuerung und Beurteilung

Die Steuerung des Dispositivs erfordert ein strategisches Leitbild über die Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen; es müssen geeignete Ziele definiert und umgesetzt werden, und sodann muss anhand von verlässlichen Informationen und regelmässigen Beurteilungen kontrolliert werden, dass der Kurs auf diese Ziele eingehalten wird. Im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit ist es aufgrund der Verwässerung der Verantwortlichkeiten auf vertikaler Ebene (Bund, Kantone und Gemeinden) und auf horizontaler Ebene (Arbeits- und Sozialämter) schwierig, ein Leitbild zu vollenden und gemeinsame Ziele abzustecken, die alle Ebenen betreffen. Zudem beschränkt die Lückenhaftigkeit der Informationen die Einbindung der Akteure in die Verantwortung und erlaubt keine klare Steuerung des Dispositivs.

Um diese Lücken zu schliessen, ist die regelmässige Evaluation der Dispositive im Kontext der öffentlichen Politiken ein Muss. Die Evaluationsforschung analysiert anhand zweckmässiger und anerkannter wissenschaftlicher Methoden den Grad der Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Komponenten einer Intervention (die Richtigkeit der Verknüpfungen). Im Besonderen befasst sie sich mit der Zweckmässigkeit, der Logik, der Produktivität, den Wirkungen und der Effizienz einer Intervention, sowie mit den Beziehungen zwischen der Intervention und dem Kontext, in dem sie stattfindet (Brousselle, Champagne, Constandriopoulos, & Hartz, 2009). Die verschiedenen Studien, welche die im vorliegenden Bericht behandelten Themen untermauern, zeigen: Es können mehrere Aspekte eines Dispositivs beurteilt werden, und je zahlreicher die Blickwinkel, umso feiner das Ergebnis. Die Evaluationsforschung unterscheidet sechs Typen

von Analysen, bei denen unterschiedliche Forschungsmethoden eingesetzt werden: Mit der Strategieanalyse wird die Zweckmässigkeit der Intervention beurteilt; mit der Logikanalyse wird die Kohärenz untersucht (Berechtigung und operationelle Validität); die Produktionsanalyse befasst sich mit der Produktivität und mit den Faktoren, die die Qualität der Prozesse bestimmen; mit der Wirkungsanalyse wird die Wirksamkeit überprüft; die Wirtschaftsanalyse befasst sich mit der globalen Effizienz der Intervention, und mit der Ansiedlungsanalyse werden die Interaktionen zwischen der Intervention und dem Ansiedlungskontext bei der Erzeugung der Effekte beobachtet (Brousselle, Champagne, Constandriopoulos, & Hartz, 2009).

Auf Bundesebene bestellte das Staatssekretariat für Wirtschaft im Auftrag der Aufsichtskommission der ALV Ende März 2011 zum dritten Mal Evaluationen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Ziel darin bestand, Wirksamkeitspotentiale und unproduktive Verfahren zu ermitteln. In Bezug auf das Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung ist dieses Vorgehen im Übrigen im Sozialhilfegesetz festgehalten (Art. 22a Abs. 3 SHG).

VI.5.2.4 Kompetenzen- und Personalmanagement

Laut den Professoren Bonoli und Flückiger (2008), aber auch anderen Studien (Aeppli & Ragni, 2009; Pfister, 2009), besteht bei der Neudefinition der Rollen der Akteure der Wiedereingliederung ein Kompetenzproblem. In der Tat sind die Sozialarbeiter nicht spezifisch für die berufliche Eingliederung ausgebildet, obwohl immer mehr Erwartungen in diesem Bereich an sie gestellt werden (was aber einen Einfluss auf das Angebot der höheren Bildung hat). Darüber hinaus beherrschen Personalberater im Allgemeinen weder die Komponenten der Sozialberatung, noch kennen sie die Mittel, die für die Lösung der verschiedenen Sozialproblematiken zur Verfügung stehen. Die Studie über den Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden hat aber ergeben, dass die in einem RAV erworbene Erfahrung und der Erwerb des eidgenössischen Fachausweises für Personalberatung einer Wiederbeschäftigung der Stellensuchenden förderlich sind. Ausserdem akzentuieren sich diese Effekte, je mehr sich die Personalberatenden fachspezifisch weiterbilden (Fortbildung) (Fröhlich, et al., 2007). Die Investition in die fachspezifische Aus- und Weiterbildung des Betreuungspersonals erlaubt, seine Handlungsinstrumente und -grenzen sowie die Rollenverteilung zwischen den betroffenen Instanzen zu klären sowie die Kenntnis der anderen Systeme und der neuesten Erkenntnisse im Bereich der Eingliederung zu verbessern.

Die Verbesserung der Wirksamkeit des Dispositivs führt über die Qualität des Personals, aber auch über seine Quantität, d.h. die Allokation von genügend Personal. Die SKOS bemerkt, dass angesichts der exponentiellen Zunahme der Sozialhilfefälle und der Anforderungen im Integrationsbereich die zeitlichen Ressourcen der Sozialarbeiter nicht genügen, um den Integrationsauftrag zu erfüllen (Pfister, 2009). Diese Schwierigkeit erklärt namentlich den Willen, die Sozialarbeit zu rationalisieren, indem die Aufgaben zwischen Sozialarbeitern, Integrationsbeauftragten und Verwaltern aufgeteilt werden. Im Vergleich dazu zeigt eine kürzlich in Deutschland durchgeführte Studie, dass ein vollzeitlich arbeitender Personalberater mit 50 Arbeitslosendossiers die Wiedereingliederungs-Chancen seiner Klienten verbessert (Hainmueller, Hofmann, Krug, & Wolf, 2009). Das bei Arbeitslosen über 45 Jahren durchgeführte Pilotprojekt zeigt auch auf, dass die intensive Betreuung – die durch eine beschränkte Aktenlast ermöglicht wird – die Wiedereingliederungsquote der Bezüger erhöht (Arni, 2010). Die schweizerische Studie über den Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden kommt ihrerseits zum Schluss, dass die Variable «Dossierbelastung» keinen signifikanten Einfluss auf die Wiedereingliederungs-Chancen hat (Fröhlich, et al., 2007). Es ist allerdings zu bemerken, dass die Volumen nicht vergleichbar sind: Die besagte Studie stützt sich auf eine Dossiermenge pro Personalberater zwischen 80 und 160, was auf jeden Fall eine bedeutende Last darstellt, wäh-

rend die Anzahl von 50 Situationen pro Personalberater näher am Standard für intensive Betreuung liegt (höchstens 40 Dossiers pro VZÄ; SKOS, 2008).

VI.5.2.5 Implementierung

Wenn von Akzeptanz die Rede ist, sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen: die Politik, der Gesetzgeber, die Institution, das Personal und die Bezüger. Während die ersten drei bei der Schaffung der Rahmenbedingungen, der Erarbeitung, Umsetzung, Beurteilung und Anpassung des Dispositivs beansprucht werden, haben die anderen zwei vor allem mit seinem Betrieb zu tun. Was die Bezüger angeht, so wird im Kapitel über die Förderung der dauerhaften Beschäftigung näher auf die verschiedenen Anreize eingegangen, mit denen die Einhaltung des Dispositivs gefördert werden soll. Wie einige Studien zeigen (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008; Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010), muss auch das am Dispositiv beteiligte Personal den Prozess einhalten, damit die erwünschten Auswirkungen zustande kommen. Egger erwähnt, dass bestimmte Personen trotz vermuteter Bedürfnisse beim Dispositiv IIZ-MAMAC nicht angemeldet werden, weil angenommen wird, die Meldung eines Bezügers ziehe eine Arbeitsüberlastung nach sich, oder weil das Personal befürchtet, die Erhöhung seiner Arbeitslast werde nach der Validierung durch die IIZ zwingend.

Was den Einsatz des Profilings angeht, ist der Versuch, statistische Modelle, ob kombiniert oder nicht, zu implementieren, in mehreren Ländern gescheitert, so in der Schweiz, in Dänemark oder in Kanada (Georges, 2006; 2008; Behncke, Fröhlich, & Lechner, 2010). In der Tat werfen die Fachpersonen, die diese Art von Instrumenten umsetzen müssen, ihnen zum einen meist vor, dass die Qualität der Massnahmenselktion schlechter ist als bei Einsatz ihrer eigenen Erfahrung – und zum andern befürchten sie, durch diese statistischen Modelle ersetzt zu werden. Diese Elemente haben die Fachpersonen dazu gebracht, von den statistischen Daten nur eingeschränkt Gebrauch zu machen (sofern der Gebrauch nicht vorgeschrieben ist), sie nur gelegentlich zu berücksichtigen oder das Instrument gar völlig zu verwerfen (*idem*). Wie Georges bemerkt, werden beide Arten des Profilings, Abklärung durch eine Fachperson und Statistiken, zueinander in Konkurrenz gesetzt, statt als komplementär betrachtet zu werden. Experten empfehlen im Allgemeinen, Anreize zu entwickeln, um die Implementierungsschwierigkeiten zu umgehen.

VI.5.2.6 Modalitäten wirksamen, synchronisierten und raschen Handelns

a. *Assessment und Zugang zum Dispositiv*

Wie die Evaluation des nationalen Projekts IIZ-MAMAC hervorhebt (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010), müssen die Kriterien für die Selektion potenzieller Bezüger koordiniert und realistisch sein, damit den Zielgruppen ein leichter Zugang zu den Leistungen gewährleistet wird, die sie brauchen. Bei der Definition dieser Zugangsmodalitäten sind die mitunter abweichenden Ziele und Interventionsstrategien der verschiedenen betroffenen Institutionen im Auge zu behalten. Eine zweckmässige Definition der Sortierungskriterien, verbunden mit der Klärung der Frage der Zurechenbarkeit, ist die Grundlage einer wirksamen Koordinationsarbeit zwischen den beteiligten Instanzen.

Die Sortierungskriterien können in zwei Typen eingeteilt werden: die «harten», die objektiv und objektivierbar sind, und die «weichen», die eine Beurteilung erfordern und im Allgemeinen schwerer konkret zu ermitteln sind. Bei einem RAV angemeldet zu sein, eine Mindestanzahl gezielter Stellenbewerbungen vorzuweisen oder an einem Gespräch teilzunehmen sind klar objektivierbare Indikatoren. Hingegen ist die Arbeitsfähigkeit in der Regel schwieriger zu dokumentieren, umso mehr, wenn es um Langzeitarbeitslosigkeit geht oder wenn die bzw. der Stellensuchende während zahlreicher Monate nicht mehr begleitet wurde. Die er-

wähnten Bedingungen können erfüllt werden, wenn die «harten» und die «weichen» Kriterien, beide dokumentiert, zwischen den beteiligten Partnern verhandelt werden – dann ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass sie klar identifiziert werden sowie zweckmässig und mobilisierend sind.

Angesichts der Einschränkungen, die der Abklärung im Gespräch oder dem alleinigen Abstellen auf statistische Daten innewohnen, haben die Arbeits- und Sozialämter neue Instrumente entwickelt, um die Ressourcen, die Bedürfnisse, die Produktivität und die Motivation der Betroffenen zu ermitteln. Es handelt sich um Programme kurzer Dauer (zwei Wochen bis drei Monate), die zu Beginn einer Intervention oder in einer Phase der Zwischenbilanzierung mobilisiert werden. Die Tätigkeiten, die sie vorsehen, sind relativ einfach, aber sie auferlegen einen klaren Arbeitsrahmen und -rhythmus. Das Personal ist spezifisch darin geschult, solche Tätigkeiten nach bestimmten Kriterien zu beurteilen. Die Bilanzierungen und Berichte ermöglichen im Allgemeinen, Ungewissheiten über die Fortsetzung des Eingliederungsverfahrens zu beseitigen und es adäquat auszurichten.

Diese Massnahmen können eine Zwangs- oder Selektionskomponente beinhalten, vor allem im Kontext der systematischen Aktivierung der Stellensuchenden und im Bereich der Sozialhilfe. Die Rede ist dann von «Test-Arbeitsplätzen» oder von «gate-keeping»-Funktion, die darin bestehen, die Motivation und die Bereitschaft eines Stellensuchenden im Hinblick auf die Einleitung eines Eingliederungsverfahrens zu prüfen. Der Wille, daran teilzunehmen, kann für den späteren Anspruch auf Sozialhilfeleistungen entscheidend sein – wie dies in Winterthur der Fall ist (Ecoconcept, 2008).

Eine Phase der Bilanzierung oder eingehenden Assessments erlaubt, die Erfolgchancen eines Projekts für sozioprofessionelle Eingliederung zu erhöhen. Allerdings handelt es sich nur um ein Instrument, das die Intervention vorbereitet: Der Erfolgsfaktor konkretisiert sich nur, wenn aus dem Assessment das Richtige gefolgert wird. Darüber hinaus haben Massnahmen mit einer starken Zwangskomponente einen signifikanten Wiedereingliederungseffekt, doch handelt es sich nicht um einen Behandlungseffekt im eigentlichen Sinn, weil die Austritte aus der Massnahme in die Beschäftigung in der Regel vor oder nach der Massnahme festgestellt werden.

b. Das Profiling als Art von Koordination

Seit mehreren Jahren empfehlen die OECD und die Fachliteratur, Triage- oder Profiling-Strategien zu entwickeln, um sogenannte Risikogruppen zu ermitteln, namentlich solche, die von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind.

Der Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Rennen gegen die Zeit. Auch sind die Dispositive für sozioprofessionelle Wiedereingliederung nicht für alle Bezüger gleich wirksam: Die Betroffenen müssen daher den für sie geeigneten Leistungen zugeführt werden können. Seit einigen Jahren empfehlen die OECD und die Fachliteratur, ein Triage-Verfahren einzurichten, um die Effizienz der Dispositive zu erhöhen. Übrigens befürwortet auch der Bericht Bonoli/Flückiger (2008) eine solche Entwicklung des Freiburger Dispositivs. In einem Bericht für die Europäische Kommission (PLS Ramboll Management, 2001) wurden drei Typen von Profiling unterschieden: die Abklärung durch den Berater (*assessment by counsellor*), die auf der Bilanzierung und dem Gespräch mit einer Fachperson beruht; das Gruppen-Screening (*group screening*), bei dem das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit ausgehend von der objektiven Zugehörigkeit zu einer Gruppe ermittelt wird, die vorgängig als «Risikogruppe» definiert wurde; und die sogenannten statistischen Modelle (*econometric model*), die sich auf mathematische Modelle stützen, welche gleichzeitig die Situation des Stellensuchenden und die des betreffenden Arbeitsmarktes darstellen. Diese Modelle sind nicht abschliessend und es sind Kombinationen möglich (Georges, 2006).

Im weiteren Sinn bezeichnet das Profiling jede Technik, die erlaubt, die Entfernung der Arbeitslosen zum Arbeitsmarkt zu beurteilen und sie in verschiedene Risikogruppen einzuteilen (Georges, 2008). Streng genommen handelt es sich um statistische Techniken, die auf relativ komplizierten mathematischen Modellen beruhen; diese erlauben, die Situation des Stellensuchenden auf dem Arbeitsmarkt mit Rücksicht auf seine persönlichen Eigenschaften zu modellieren, ausgehend von der Kalibrierung einer Reihe von Variablen, die seine Wahrscheinlichkeit beeinflussen können, langzeitarbeitslos zu werden. In Deutschland zum Beispiel führen solche Selektionsverfahren zur Unterscheidung von vier verschiedenen Personenkategorien: Klienten, die bereit sind (1) für die berufliche Eingliederung auf dem regulären Arbeitsmarkt, (2) für die Beratung und die Aktivierung, (3) für die Beratung und die Qualifizierung und (4) die Klienten, die eine intensive Hilfe brauchen.

Auch das *Targeting* stützt sich auf statistische Daten; bei diesem Verfahren wird für eine bestimmte Person vorhergesagt, welche Ergebnisse die einzelnen Wiedereingliederungsmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt potenziell zeitigen werden – auch die Nichtteilnahme an einer Massnahme. Es ist dann möglich, dasjenige Programm auszuwählen, das die Wiedereingliederungs-Chancen des Stellensuchenden maximiert. Im Vergleich dazu wird im System des Profilings nur ein einziges Risiko beurteilt, meist die Langzeitarbeitslosigkeit, und der Stellensuchende nach Massgabe der Einschätzung dieses Risikos zugewiesen (Behncke, Fröhlich, & Lechner, 2010). In der Schweiz führte das SECO 2005 ein Pilotprojekt mit einer statistikgestützten Programmselektion (*Swiss Statistical Assisted Programme Selection – SAPS*) durch, mit differenzierten Ergebnissen und Schwierigkeiten bei der Implementierung.

Alle Profiling-Modelle basieren auf der Vorhersage der Laufbahnen der Stellensuchenden, um zu vermeiden, dass sie langzeitarbeitslos werden. Um wirksam zu sein, muss die Modellierung das Maximum an Informationen einbeziehen, anhand deren die Selektivität auf dem Arbeitsmarkt bestimmt werden kann – was Komplikationen bedeutet, wenn es sich um subjektive Parameter handelt. Darüber hinaus stützt sich die Modellierung auf Daten vergangener Jahre und muss auch den langfristigen Wirkungen der gewährten Leistungen Rechnung tragen; dies beinhaltet die Berücksichtigung ihrer Wirksamkeit und damit eines möglichen Rückgangs der strukturellen Faktoren der Langzeitarbeitslosigkeit (Georges, 2008). Die Wirksamkeit der Vorhersage der Modellierung ist in der Tat entscheidend: Werden die Stellensuchenden falsch zugewiesen, besteht das Risiko, dass sie Leistungen, die sie brauchen, nicht bekommen. Irland scheint ein leistungsfähiges Modell entwickelt zu haben, mit mehr als 80 % passender Zuweisungen (ISSA, 2010; O’Connell, McGuinness, Kelly, & Walsh, 2009).

In der Fachliteratur werden die verschiedenen Profiling-Modelle und ihre Wirksamkeit unter bestimmten Gesichtspunkten miteinander verglichen. Eine in der Schweiz durchgeführte Studie ergibt, dass das Personal, das für die Personalberatung qualifiziert ist, bessere Ergebnisse erzielt, als wenn die Stellensuchenden den Massnahmen zufällig zugewiesen werden – aber auch, dass es signifikant weniger leistungsfähig ist als ein statistikgestütztes Selektionsprogramm; dabei ist allerdings zu sagen, dass diese Studien die an Monitoring, Motivation oder Vernetzung geleistete Arbeit des Betreuungspersonals nicht berücksichtigen, ebenso wenig wie die Entscheidungen des Stellensuchenden (Lechner & Smith, 2007). Folglich haben sich viele Länder für hybride oder kombinierte Modelle, französisch *«profilage négocié»* (Georges, 2006), entschieden. Hierbei ist das Profiling ein Instrument der Entscheidungshilfe, das überdies eine frühe Intervention erlaubt: So kann ein Stellensuchender zugewiesen werden, ohne dass man ihn eingehend kennt.

Neben den Vorteilen in Bezug auf die Beschleunigung der Verfahren und die Auswahl der Massnahmen wird aus dem systematischen Rückgriff auf das Profiling progressiv ein Instrument für die Koordination der verschiedenen betroffenen Instanzen. Wie Georges (2006) richtig festhält, werden die verschiedenen Interventionsstrategien, die angebotenen Massnahmen und die Zurechenbarkeit der Stellensuchenden progressiv

von Profiling-Kriterien beeinflusst. Dies setzt voraus, dass alle Stellensuchenden systematisch beurteilt werden und dass die Profiling-Kriterien vergleichbar sind. Wie die jüngeren Entwicklungen in zahlreichen europäischen Ländern zeigen, bedeutet dies oft (aber nicht unbedingt) die Neuorganisation der betroffenen Dienste in einen «Einheitsschalter» – wie es zum Beispiel in Deutschland der Fall ist (Konle-Seidl R., 2008).

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Steuerung und die Koordination der Interventionsmittel verbessert werden, wenn die betroffenen Fachpersonen die in den anderen Systemen verfügbaren Massnahmen kennen (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Allerdings spezialisieren sich die im Bereich der Wiedereingliederung tätigen Fachpersonen auf ihr spezifisches Tätigkeitsfeld, und ihre hohe Arbeitslast erlaubt ihnen nur schwer, sich über die Angebote der anderen Systeme der sozialen Sicherheit zu informieren. In diesem Sinn ermöglichte die Praxis der IIZ den betroffenen Instanzen, sich als «lernende Institution» mit den anderen Systemen der sozialen Sicherheit vertraut zu machen – doch betrifft dies leider nur eine beschränkte Anzahl Mitarbeiter (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Es besteht folglich noch eine unvollständige Kenntnis der in den anderen Systemen verfügbaren Massnahmen und der mobilisierbaren Leistungen, was meist mit unerfüllbaren Erwartungen einhergeht, die zu Frustrationen oder gar zur Einstellung der Zusammenarbeit führen.

c. *Timing und Konfiguration von Wiedereingliederungssequenzen*

Die Intervention zur Prävention oder Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Prozess, der aus einer Abfolge von Sequenzen besteht (Mendez, 2010). Der Kontext und die Konfiguration dieser Sequenzen haben einen Einfluss auf die Wiedereingliederungsquote – besonders der Anfang des Prozesses (der sich in der Regel durch eine Profiling-Phase kennzeichnet) und die Reihenfolge der Massnahmen im Hinblick auf die Wiedereingliederung (Lechner & Wiehler, 2007).

Die Verwaltung der zeitlichen Aspekte der Laufbahnen der Langzeitarbeitslosen ist daher von wesentlicher Bedeutung. Bei der Umsetzung der IIZ-MAMAC (*Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management*) sind die Früherkennung und die Schnelligkeit der Intervention (vier Monate nach der Anmeldung bei einem der Systeme) Grundpfeiler des Dispositivs – denn je prompter die angepasste Betreuung, desto geringer die Einschliessungseffekte und desto grösser die Chancen des Stellensuchenden, sich trotz des Bestehens von Mehrfachproblematiken wieder einzugliedern. Die Früherkennung zielt dann auf die Klärung der Bedürfnisse und ermöglicht die Zuweisung des Nutzers. Anlässlich der Evaluation des Projekts IIZ-MAMAC im Auftrag des BSV (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010) wurde der Einfluss der MAMAC auf die Schnelligkeit der Eingliederung analysiert. Mit einem Zeitbedarf von durchschnittlich 8 Monaten für die Wiedereingliederung, gerechnet ab der ersten Betreuung durch eine der Institutionen, werden die Ergebnisse als ermutigend, obschon auch als verbesserungsfähig eingestuft. Die Autoren der Evaluation empfehlen namentlich, die Raschheit des MAMAC-Anmeldeverfahrens zu gewährleisten (mehrstufiger Ansatz mit einem schlanken Vor-Assessment) und unterstreichen die Zweckmässigkeit der Massnahmen zur frühzeitigen Erkennung und Intervention, die über die IV mobilisierbar sind, weil sie eben eine vorgelagerte Intervention vor Ende des Leistungsanspruchs erlauben. Es zeigt sich daher, dass eine gezielte Prävention und Intervention im Vorfeld des Dispositivs in der Lage ist, die tatsächliche Dauer der Abhängigkeit vom System zu reduzieren oder gar den Eintritt in das Dispositiv zu hemmen.

Der Interventionsprozess kann auch unter dem Gesichtspunkt des Timings der Massnahmen und Massnahmenssequenzen analysiert werden – d.h. unter dem Gesichtspunkt der Synchronisierung im Sinne von zeitlicher Regelung und Planung. Laut Lechner und Wiehler (2007) gibt es einen Kausalzusammenhang zwischen Dauer der Arbeitslosigkeit, Qualität der Wiedereingliederung, Schnelligkeit der Intervention und Reihenfolge der Massnahmen, die eine Sequenz bilden. Im Kontext der Langzeitarbeitslosigkeit sind die Stellensu-

chenden eher dazu geneigt, während ihrer Laufbahn mehr als eine Aktivierungsmassnahme zu absolvieren. Zur Veranschaulichung nehmen in Deutschland 40 % der Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld (ALG II) beziehen, an mehr als einer Massnahme teil und 15 % an mehr als zweien (Dengler & Hohmeyer, 2010). Mehrere Studien haben die Bedeutung des Timings und der Reihenfolge hervorgehoben, in der die Wiedereingliederungsmassnahmen gewährt werden (Lechner & Wiehler, 2007; Jaenichen & Stephan, 2009). Bei Stellensuchenden, die die erste Massnahme erst nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit beginnen, wurde unabhängig von der Art des Programms und der Zielgruppe ein starker negativer Effekt beobachtet. Was die Sequenzen anbelangt, ist es langfristig effizienter, eine Qualifizierungsmassnahme einem Programm intensiver Stellensuche vorzuschalten als umgekehrt, während die Teilnahme an zwei Qualifizierungsmassnahmen eine löhnmässig bessere Wiedereingliederung begünstigt. Im Allgemeinen fehlt es namentlich auf schweizerischer Ebene an präzisen Daten über die Abfolge der Massnahmen, weil die meisten diesbezüglichen Studien jeweils die Auswirkungen einer einzelnen Massnahme auf die Wiederbeschäftigungsquote der Stellensuchenden untersuchen.

VI.5.3 Neue Perspektiven und Überlegungen

Die im Folgenden dargestellten Perspektiven konzentrieren sich auf die Leistungen, die auf kantonaler Ebene organisiert und umgesetzt werden können. Vorschläge wie Ergänzungsleistungen oder eine Versicherung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, wie sie die SKOS empfiehlt (SKOS, 2010), bilden Gegenstand einer Diskussion auf nationaler Ebene und werden im vorliegenden Bericht nicht behandelt.

VI.5.3.1 Dotation: Organisation und Finanzierung

Was die Organisation anbelangt, sind die Vor- und Nachteile der sequenziellen Modelle auf nationaler Ebene gut dokumentiert; die langfristigen Auswirkungen der spezialisierten Modelle wurden dagegen noch nicht evaluiert. Bezüglich des gegliederten Modells besitzen – soweit die Kommission weiss – einzig die Kantone Solothurn («Case-Management-Stelle») und Basel-Stadt vergleichbare Strukturen, die der IIZ angegliedert sind (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Eine Evaluation des solothurnischen Dispositivs ist im Laufe 2012 vorgesehen.

Mehrere europäische Länder haben kürzlich ebenfalls Strukturen entwickelt, die mehrere Dienststellen vereinen, um auf die Problematik der Aktivierung an der Kreuzung von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik zu reagieren (Konle-Seidl, 2008). *Pôle-Emploi* in Frankreich oder die *Job Center*¹⁸ in Deutschland sind wichtige Beispiele dafür. Im zweiten Fall erlaubte eine Evaluation der Umsetzung des Dispositivs (BMAS, 2008a; 2008b), die Unterschiede aufzuzeigen, die zwischen den *Job Center* und den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) festgestellt wurden – zwei Arten von Strukturen, die beauftragt sind, die *Grundsicherung für Arbeitsuchende* (ALG II) auszurichten. Im Modell der *Job Center* arbeiten die Agentur für Arbeit und die kommunalen Institutionen innerhalb derselben Einrichtung zusammen, um ihre Aufträge gemeinsam zu erfüllen. Im Rahmen der Evaluation konnten die Auswirkungen des gegliederten und des spezialisierten Modells, die während derselben Periode mit ähnlichen Zielgruppen angewandt wurden, miteinander verglichen werden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Arbeitsgemeinschaften sich als die besseren Aktivierungsinstrumente erweisen und für die Wiedereingliederung in eine Stelle, die die Grundbedürfnisse deckt, vorteilhafter sind. Die Evaluation konnte keine entscheidenden Faktoren ermitteln, die diese Differenz hätten erklären können; sie formuliert aber die Annahme, dass die institutionalisierte Verknüpfung von Sachkompetenz in Personalvermittlung und Ausrichtung von Leistungen und Ressourcen grundlegend ist. Es wurde auch her-

¹⁸ Ursprünglich hiessen diese Strukturen Arbeitsgemeinschaften (ARGE).

vorgehoben, dass sich das in den *Job Center* praktizierte Management by Objectives ebenfalls positiv auf die Aktivierung ausgewirkt hat.

Was die Steuerung der Dispositive für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen angeht, waren die Umsetzung der IIZ und des CM BB, die jüngste Wirtschaftskrise und die 4. AVIG-Revision stimulierende Impulse. In zahlreichen Kantonen haben diese Ereignisse den Austausch zwischen den vertikalen und den horizontalen Ebenen gefördert; er wurde auch formalisiert, etwa in Form von Kommissionen oder departementsübergreifenden Arbeitsgruppen wie der «Task force LACI» im Kanton Neuenburg oder der kantonalen Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die im Kanton Freiburg eingeführt wurde. Diese Koordinationsbemühungen wurden meist von der Erhebung von Statistik- und Monitoring-Informationen begleitet, die einen klareren Überblick über die Situation der Bezüger der betreffenden Systeme erlauben.

Bei der Frage der Finanzierung geht es um die Prinzipien und um die entsprechenden Modalitäten. Was die Prinzipien angeht, ist eine Strategie der Sozialinvestition zu bevorzugen – trotz des Willens, die staatlichen Ausgaben für die Sozialhilfe kurzfristig zu reduzieren; denn nur so können die Aufgaben des Sozialstaates bewältigt und die besagten Ausgaben langfristig und wirksam reduziert werden (Bonoli, 2008a). Was die Modalitäten angeht, zeigt sich, dass getrennte Finanzierungssysteme zur Segmentierung des Systems der sozialen Sicherheit beitragen. Eine gute Praxis, die im Kanton Wallis entwickelt wurde, besteht darin, die Finanzierung der Sozialsysteme und der Systeme der sozioprofessionellen Eingliederung zu harmonisieren, um die Zusammenarbeit zwischen den Organen, die für die Anwendung der betreffenden Gesetze zuständig sind, zu begünstigen und die Transparenz und die Vorhersehbarkeit der Kosten, die zu Lasten von Kanton und Gemeinden gehen, zu verbessern (vgl. Gesetz über die Harmonisierung der Finanzierung der Sozialsysteme sowie der Systeme für die soziale und berufliche Eingliederung vom 8. April 2004). Der gemeinsame Fonds, der durch diese Gesetzesgrundlage errichtet wird, ermöglicht darüber hinaus, unerwünschte Strategien einzudämmen, die sich durch Unterschiede in den Verteilungsschlüsseln verschiedener Finanzierungssysteme ergeben könnten, sowie eventuelle Konflikte bei den Bezügen, weil solche von der Grösse der Gemeinde und von deren Rückgriff auf den Fonds abhängen.

VI.5.3.2 Zugänglichkeit: Kriterien, Abklärungen und Beschränkungen

Bei der Entwicklung der IIZ bestimmte der Verein *Case-Management-Stelle* des Kantons Solothurns die hiernach aufgeführten Kriterien für die Zulassung potenzieller Bezüger zur Anlaufstelle, der sowohl AVIG-, IV- oder Sozialhilfebezüger zugewiesen werden können (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Interessanterweise berücksichtigen diese Kriterien aus Sicht der interessierten Systeme alle Ausgrenzungsrisiken, die ihre Bezüger dazu führen könnten, dauerhaft von ihnen abhängig zu werden.

- > Es besteht ein Potenzial an Wiedereingliederung auf dem regulären Arbeitsmarkt, wenn geeignete Massnahmen getroffen werden;
- > Das Risiko, die Leistungen der ALV zu erschöpfen, ist sehr hoch; die Wiedereingliederungsstrategie wird wahrscheinlich länger dauern als die Ausrichtung der Arbeitslosenentschädigung;
- > Die Erwerbsfähigkeit liegt über 50 % (keine Invalidität im Sinn des Gesetzes);
- > Die Person ist nicht weniger als fünf Jahre vom ordentlichen Rentenalter entfernt;
- > Die Person ist mit mehrfachen Schwierigkeiten konfrontiert (z.B. Abhängigkeit, Ehe-/Familienprobleme, psychische Störungen), ihre Kompetenzen und Fähigkeiten sind nicht klar erwiesen und/oder sie steht vor Integrationsproblemen (Sprache, Verhalten, soziale Defizite).

Um die Beurteilung der «weichen» Kriterien zu verstärken, haben mehrere Kantone und Städte in den letzten Jahren Instrumente entwickelt, anhand deren die Sozialhilfebezügerin oder der Sozialhilfebezüger «in der

Situation» beobachtet werden soll. Davon ausgehend, dass nur ein bis zwei Sechstel der Ausgesteuerten rasch auf die Sozialhilfe zugreifen, wird ein Wiedereingliederungsverfahren bei dauerhaft arbeitsmarktfernen Personen unternommen, deren wirkliches Potenzial an Wiederbeschäftigung im Gespräch schwer zu ermitteln ist. Dementsprechend haben sich mehrere Städte wie Zürich (Basisbeschäftigung, BBIP), Basel, Winterthur (KAP – Passage) oder Bern (KA – Basisabklärung) mit Zentren ausgestattet, die im Wesentlichen dazu bestimmt sind, das Wiedereingliederungspotenzial der ihnen zugewiesenen Stellensuchenden systematisch abzuklären – am Vorbild der Abklärungszentren der IV (Art. 59 IVG). Abgesehen vom «*Gate-keeping*»-Effekt (vgl. hiernach), der durch Passage in Winterthur erzielt wurde, werden die Ergebnisse der Triage positiv eingestuft (Ecoconcept, 2008). In den Kantonen Genf und Wallis sind die Entwürfe zur Änderung der Sozialhilfegesetze auf die berufliche Wiedereingliederung ausgerichtet: Sie sehen vor, dass jeder Sozialhilfebezüger systematisch an einem Abklärungspraktikum («*stage d'évaluation à l'emploi*») teilnehmen soll; dieses soll erlauben, die Fähigkeit der Bezügerin oder des Bezügers zu ermitteln, sich in den Arbeitsmarkt wiederanzugliedern, und einen Wiedereingliederungsplan zu erstellen, und geht in dieser Eigenschaft der Gewährung jeglicher Massnahme zur beruflichen Eingliederung voraus.

Seit etwas weniger als zehn Jahren gibt es in der Schweiz und in Europa öffentliche Körperschaften, die den Zugang zu den Sozialleistungen beschränken (*gate-keeping*) und von der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm oder von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit abhängig machen (Ecoconcept, 2008; van Ours, 2007). Diese Praxis basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip, einem grundlegenden Kriterium der Sozialhilfe. Indem es eine konventionelle Erwerbstätigkeit anbietet, die einen Ausweg aus der Bedürftigkeit ermöglicht, testet das betreffende Amt die Subsidiarität und die persönliche Anstrengung. Verweigert der Antragsteller die Teilnahme am Programm, kann das Amt die Gewährung der Sozialleistungen mangels eines erwiesenen Bedarfs ablehnen. Es handelt sich hier um die Funktion der Zugangsbeschränkung (*gate-keeping*); sie erlaubt zum einen, die Personen beim Eintritt in die Sozialhilfe zu selektionieren und zum anderen, Antragsteller, die am Programm nicht teilnehmen wollen, zu zwingen, andere Wege zu finden, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Dazu muss gesagt werden, dass besonders schutzbedürftige Personen im Allgemeinen nicht in solche Strukturen geschickt werden. Die Ergebnisse des Projekts Passage zeigen folgendes Bild: Fast 45% der Angemeldeten haben darauf verzichtet, einen Sozialhilfeantrag zu stellen; von diesen haben sich etwas weniger als 30% (d.h. 13% der insgesamt Angemeldeten) entweder vor Passage oder wenig später beruflich wieder eingegliedert (Stadt Winterthur. Departement Soziales, 2008). Die diesbezüglich durchgeführte Evaluation kommt zum Schluss, dass das Programm in Bezug auf die Stärkung des Sozialkapitals wenig effektiv ist – sie hebt aber positive Effekte auf der Ebene der psychischen Gesundheit hervor, die namentlich mit dem Erwerb einer Tagesstruktur zusammenhängen. Zusammenfassend stuft sie den Effekt der Leistungsbeschränkung als nutzbringend ein (Ecoconcept, 2008). Darüber hinaus empfanden die Teilnehmenden die Teilnahmepflicht als Anreiz: Nahezu ein Drittel von ihnen gaben an, sie hätten nicht teilgenommen, wenn der Eintritt ins Programm freiwillig gewesen wäre. Die Autoren des Berichts haben herauszufinden versucht, was aus den Personen geworden war, die die Teilnahme am Programm verweigert hatten. Sie konnten nur weniger als 20% von ihnen befragen, und dies ohne aussagekräftige Ergebnisse. Aufgrund der tiefen Anzahl von Personen, die wieder aufgefunden werden konnten, formulieren die Autoren die Annahme, diese Situationen hätten sich möglicherweise in einem Stadium fortgeschrittener Prekarisierung verschlechtert.

VI.5.3.3 Anpassbarkeit: Verlängerungen, Informationen und Profil-Identifikation

Was die Anpassung der Systeme und Massnahmen angeht, gibt es viele Perspektiven; sie bezwecken alle, die Trennung der Systeme auszugleichen und die Koordination der Leistungen zu verbessern. Die Garantie des

Leistungszugang ist eine wichtige Dimension der Aktivierungsstrategie, doch ist sie nicht immer realisierbar, wenn die Dauer der Massnahme über das Ende der Übernahme durch das Leistungssystem hinausgeht. Um die Kontinuität der Betreuung aufrechtzuerhalten, sieht das Genfer Gesetz über Arbeitslosigkeit die Möglichkeit vor, die Finanzierung einer Massnahme, die in der eidgenössischen ALV angefangen wird, zu verlängern, wenn der Anspruch des Arbeitslosen auf Entschädigungen infolge seiner Teilnahme an kantonalen Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen erschöpft ist. Die kürzlich durchgeführte Evaluation dieser Massnahme fiel positiv aus, obwohl sich bei einer solchen Verlängerung der ALV-Leistungen als Nebenwirkung Einschliessungseffekte einstellen (Flückiger, 2011).

Aus umgekehrter Perspektive schildern die Personalberatenden der RAV in verschiedenen Studien ihre Schwierigkeiten, soziale Problematiken zu identifizieren und mit solchen umzugehen (Fröhlich, et al., 2007; Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Diese Situation ist potenziell problematisch, denn Arbeitslose, die Arbeitslosenentschädigungen beziehen, können keine Sozialhilfeleistungen beantragen (wenn nicht in Form von Prävention oder persönlicher Hilfe). Um dieses Problem zu lösen, hat der Kanton Waadt Vorschriften eingeführt, wonach RAV-Beratende ausnahmsweise auf die Leistungen der regionalen Sozialdienste und gegebenenfalls auf SEM zurückgreifen können; die Leistungen beinhalten die Erstellung eines Sozialgutachtens, und die SEM sind namentlich auf die Wiederherstellung der Sozialbeziehungen und auf die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Situation ausgerichtet (und dies auch ohne Bedürftigkeitsnachweis). Diese Leistung erlaubt, im Vorfeld des Sozialhilfedispositivs zu intervenieren und den Präventionsauftrag der Sozialhilfe konkret in die Praxis umzusetzen. In diesem Sinn verfolgt diese Form des Sozialgutachtens dieselben Ziele wie die frühzeitige Erkennung und Intervention im Rahmen der IV und ist ein Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren.

Die eben erwähnte Leistung ist natürlich nur dann wirksam, wenn die Fachpersonen der verschiedenen Systeme die Leistungen des Dispositivs für sozioprofessionelle Wiedereingliederung kennen. In diesem Sinn erlaubt ein gemeinsamer Katalog der Arbeitslosen- und Sozialhilfeleistungen, die Effizienz der Verfahren zu erhöhen. Der Kanton Wallis hat seinerseits eine Zwischenlösung ausgearbeitet, nämlich einen regelmässig aktualisierten, konzisen Katalog mit allen Massnahmen der verschiedenen Systeme, der sich an die dort arbeitenden Fachpersonen richtet (Kanton Wallis, 2010). Eine Lösung in Form einer Internetplattform wäre ebenfalls denkbar. Aus der Studie über die Kreisschreiben über die in der ALV oder IV verfügbaren Massnahmen geht hervor, dass jede Massnahme gegen alle anderen Massnahmen abgegrenzt ist, um eine schlechte Zuweisung zu vermeiden (SECO, 2009; BSV, 2007.a; 2007.b; 2010). Eine solche Organisation hat den Vorteil, die Aufnahme, die Bearbeitung und die Verwaltung der Massnahmen zu zentralisieren, sie stellt aber Herausforderungen in Bezug auf die Validierungskriterien und die Kompetenzen.

Um gekreuzte Interventionen zu ermöglichen und die Koordinationsverfahren zu verbessern, schlagen Aeppli und Ragni (Aeppli & Ragni, 2009) ein Modell eines formalisierten Profiling vor, das in Abbildung präsentiert wird; es hat einerseits den Vorzug, mehrere Profiling-Strategien den Bedürfnissen der Stellensuchenden entsprechend zu kombinieren, und andererseits, Markiersteine zu setzen, die für die Zurechenbarkeit zwischen den verschiedenen interessierten Institutionen zweckmässig sind. Es umfasst drei Entscheidungsebenen: Auf der ersten werden die Personen danach sortiert, ob sie im Hinblick auf die berufliche Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt aktiviert werden müssen oder bei ihnen eine soziale Beteiligung und Integration anzustreben ist. Das Profiling der Personen der ersten Gruppe wird dann verfeinert zwischen (a) Personen mit den erforderlichen Ressourcen, um ohne spezifische Massnahmen wieder eine Stelle zu finden, (b) Personen mit bedeutenden Lücken, die langfristig gefüllt werden müssen, um eine Chance auf Wiedereingliederung zu haben (Sprachen, Grundkompetenzen, berufliche Grundbildung usw.), und (c) Personen, die eine Chance haben, mit Hilfe beruflicher Wiedereingliederungsmassnahmen kurz- oder mittelfristig wieder eine Stelle zu finden. Für diese Personen gibt es eine dritte, diesmal *invertierte* Profiling-Ebene, die dem

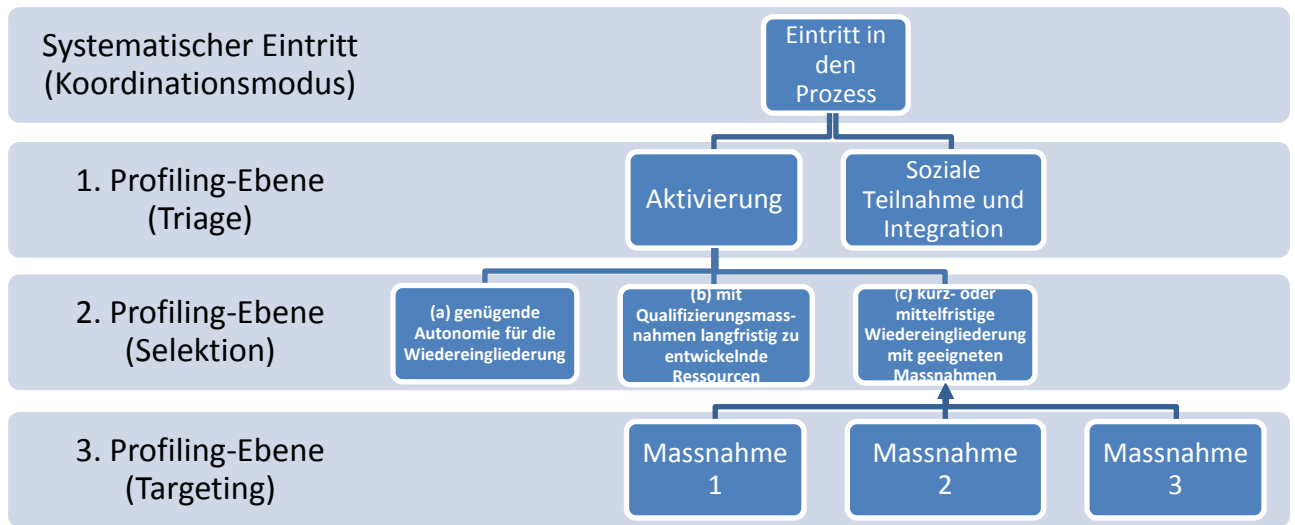


Abbildung 17 : Modell eines formalisierten Profilings

Targeting entspricht: Für jede verfügbare Massnahme wird ein Profil definiert; Personen, die der Gruppe (c) zugeführt werden, werden folglich der Massnahme zugewiesen, die den grössten Erfolg verspricht.

VI.5.3.4 Akzeptanz: Teilnahme und Einhaltung

Auf der Ebene der Bezüger des Dispositivs für sozioprofessionelle Wiedereingliederung werden in den vorherigen Abschnitten verschiedene Arten von Massnahmen vorgestellt, mit denen die Anreize verstärkt werden sollen. Dasselbe gilt für die Arbeitgebenden. Auf der Ebene der Fachpersonen, die im besagten Dispositiv arbeiten, fällt die Implementierung oder die Anpassung eines Dispositivs in den Bereich der organisatorischen Veränderung. Um wirksamer zu sein, muss das Dispositiv für sozioprofessionelle Wiedereingliederung «versuchen, Bedingungen zu schaffen, die die Entstehung und die Entwicklung eines Prozesses von effektiven und nicht nur formalen Veränderungen am wenigsten behindern» (Foudriat, 2011). Allgemeine Grundsätze, um dies zu erreichen, sind: die Berücksichtigung der systemischen Komplexität; die Suche eines Standpunktes, der mit allen Akteuren vereinbar ist; und die Schaffung eines interaktiven und lernenden Arbeitsumfeldes (*idem*). Partizipative Verfahren erlauben, Interessen, Bedürfnisse und Erwartungen sowie Implementierungsschwierigkeiten wirksam zu ermitteln. Der Begriff des Interesses ist grundlegend, weil er eine Mobilisierungs- und Anreizwirkung beinhaltet. Im Kontext der Arbeitslosigkeit wird zum Beispiel beobachtet, dass der Einsatz des Modells des statistischen Profilings häufiger erfolgt, wenn sich die Arbeitslosigkeit in die Länge zieht, wenn die Situation komplizierter wird oder wenn die Fachpersonen die unterschiedlichen Effekte der Wiedereingliederungsmassnahmen auf die verschiedenen Zielgruppen sichtlich unvollständig kennen (Lechner & Smith, 2007). Im Rahmen eines Wiedereingliederungsprozesses wird die Verantwortung eher übernommen, wenn sie keine Arbeitsüberlastung nach sich zieht, und ist der Zwang akzeptabler, wenn er gezielt ist (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010).

Im Bereich des Profilings zeigen einige sozialpsychologische Studien ferner auf, dass die Einschränkung der Wahl der Fachpersonen auf ein Profil oder eine Massnahme sich als dissuasiv erweist (Castra, 2003). In diesem Sinn ist das kombinierte Profiling (*profilage négocié*) eine interessante Lösung, insofern als die Palette der verfügbaren Massnahmen begrenzt ist (nach Castra sind drei Optionen optimal), der Endentscheid aber

der freien Wahl der Fachperson überlassen wird. Nach dem oben Gesagten muss die Implementierung systematischer Verfahren darüber hinaus nach Massgabe der Bedürfnisse ausgearbeitet werden. Am Beispiel des dänischen Profilings kann das statistische Profiling ab einem bestimmten Zeitpunkt der Betreuung eingesetzt werden (mehr als sechs Monate Arbeitslosenentschädigung), und ein Triage-System kann über mehrere Stufen organisiert werden und nur für bestimmte Profile zwingend sein (Aeppli & Ragni, 2009). Diesen Beispielen sind die organisatorischen Anreize (Arbeitsentlastung) und die finanziellen Anreize (aufgabengebundene finanzielle Auswirkungen) anzufügen.

VI.5.4 Organisatorische Regelung im Kanton Freiburg

Die Evaluation der sozioprofessionellen Eingliederungsmassnahmen des Kantons Freiburg (2008) enthält eine detaillierte Analyse der organisatorischen Regelung im Kanton; darauf wird für eine eingehende Beschreibung und für die festgestellten Dysfunktionen verwiesen werden. Der folgende Abschnitt analysiert das Dispositiv unter dem Gesichtspunkt der einschlägigen Entwicklungen seit Erscheinung des Berichts und bringt ein paar nützliche Klärungen.

VI.5.4.1 Rollenvermengung zwischen den Dispositiven des BAMG und des SHG

Alle Modelle von Dispositiven, die in den vorherigen Abschnitten vorgestellt wurden, haben zum Ziel, die heikle Kreuzung von Beschäftigungspolitiken und Sozialpolitiken optimal zu regeln. In diesem Punkt werden im Bericht Bonoli/Flückiger zwei Schwächen des aktuellen Dispositivs hervorgehoben: die schlechte Übereinstimmung zwischen den in den RAV und den RSD vorhandenen Kompetenzen und der Arbeit, die von ihnen verlangt wird – sowie das Fehlen einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeit für die berufliche Wiedereingliederung der Stellensuchenden, die vom AVIG nicht übernommen werden.

Der Staatsrat des Kantons Freiburg ist zuständig, die kantonale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu definieren, so namentlich die Politik im Bereich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Kompetenzen für die Steuerung des Dispositivs sind zwischen dem Kantonalen Sozialamt, dem Amt für den Arbeitsmarkt, den Gemeinden und den Sozialkommissionen aufgeteilt. Die kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt, die durch das BAMG eingesetzt wird, nimmt Stellung zu den Leitlinien der kantonalen Politik zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und kann diesbezüglich Vorschläge formulieren. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern der Institutionen, der Gemeinden und der Sozialpartner. Darüber hinaus erfolgt die Koordination zwischen den Partnern punktuell nach Massgabe der zu behandelnden Themen oder im Rahmen der vom Staatsrat eingesetzten departementsübergreifenden Arbeitsgruppen im Sinne des SHG. Es gibt allerdings kein gemeinsames, formelles Organ für die strategische Führung – wie es zum Beispiel im Dispositiv der IIZ der Fall ist.

Auf operativer Ebene erklären die Professoren Bonoli und Flückiger die Unsicherheit hinsichtlich der Rollen und Verantwortlichkeiten der RSD und der RAV dadurch, dass sich die Massnahmenkataloge nach BAMG (QP) und SHG (SEM) teilweise überschneiden. Die Integration des Inhalts dieser Massnahmen in die im vorliegenden Bericht entwickelte gekreuzte Klassifikation zeigt ebenfalls, dass diese Situation sich durch eine potenziell schlechte Abfolge der Massnahmen erklärt, die durch die erbringenden Stellen bedingt ist:

Funktion/Ziel	Individuum	Umfeld	Individuum und Umfeld
Aufrechterhaltung der Beschäftigung	Positiver Anreiz (Einkommens-Freibetrag)		Begleitete Beschäftigung
Zugang zur Beschäftigung	Training für die Stellensuche	Qualifizierungsprogramm bei Unternehmen	Arbeitsvermittlung
Vorbereitung auf die Beschäftigung	Qualifizierungskurs Beschäftigungs- und Arbeitstrainingsprogramm		
Beteiligung am sozialen Austausch	Qualifizierungskurs (SEM 200-500)		

Abbildung 18 : Überschneidung der Massnahmenkataloge nach BAMG (QP) [rot] und SHG (SEM) [blau]

Konzeptualisiert man die sozioprofessionelle Wiedereingliederung als ein Kontinuum oder einen Lauf mit verschiedenen Etappensiegen, zeigt sich: Die Massnahmenverteilung nach Dispositiven entspricht nicht der Progression zwischen sozialer und dann beruflicher Eingliederung und die Phase der Vorbereitung auf die Beschäftigung ist Gegenstand einer geteilten Kompetenz. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, einen Eingliederungsprozess mit dem Übergang vom Dispositiv des SHG auf das Dispositiv des BAMG vorzusehen, weil offensichtlich Iterationen zwischen den Systemen notwendig wären. Ein Eingliederungsverfahren, das nur in einem System ausgestaltet würde, liefe Gefahr, dass ihm Glieder fehlten, die für die Erzielung der besagten Erfolge wesentlich sind. Das Dispositiv des SHG zum Beispiel hat keine Massnahmen, die spezifisch dazu bestimmt sind, auf das Umfeld einzuwirken. Darüber hinaus gibt es bei den Beschäftigungs- und Arbeitstrainingsprogrammen eine Überlappung; bei diesen Massnahmen handelt es sich unabhängig vom System um die häufigsten Massnahmen.

Im Lichte dieser Analyse sind bestimmte Instrumente, die für den Zugang zur Beschäftigung besonders geeignet sind, nur im Dispositiv des SHG zugänglich, während andere, in dieser Hinsicht weniger wirksame Instrumente im Dispositiv des BAMG sehr präsent sind. Zahlreiche Leistungen sind auf beide Systeme verteilt, ohne dass die logischen Unterscheidungen «soziale/berufliche Eingliederung», «Individuum/Umfeld» oder «Ausbildung/Förderung der dauerhaften Beschäftigung» eingehalten werden. Folglich gibt es weder hinsichtlich der Funktionen noch hinsichtlich der Ziele eine klare und systematische Definition der Rollen.

VI.5.4.2 Besondere Betreuungseinrichtung (Art. 86 BAMG)

Unter Bezugnahme auf die Ergebnisse des Berichtes Bonoli/Flückiger bestätigte der Gesetzgeber den Grundsatz einer Betreuungseinrichtung für Stellensuchende, die Sozialleistungen des Kantons oder der Gemeinden beziehen oder bezogen haben (Art. 86 des Gesetzes vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt [BAMG], das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist). Darüber hinaus ist auch die Führung einer gemeinsamen Statistik vorgesehen, die Steuerungs-, Profilings- und Beurteilungszwecken dient.

Dieses Element des Dispositivs ist klar auf ein integriertes Modell ausgerichtet. Die betroffenen Zielgruppen, die Eintrittskriterien und die angebotenen Leistungen werden durch das Ausführungsreglement bestimmt, während der Betrieb in einer Vereinbarung geregelt ist (Art. 86 Abs. 2 BAMG). Damit dieses neue Element

des Dispositivs in Koordination mit den bestehenden Einrichtungen (RAV, RSD, CM BB, Plattform Jugendliche usw.) und namentlich der IIZ implementiert wird, ist besondere Aufmerksamkeit geboten.

VI.5.4.3 Zugänglichkeit: Beiträge der IIZ und Beurteilungspraktiken

Die Umsetzung der IIZ und der IIZ-MAMAC im Kanton hat erlaubt, die Systeme unter dem Aspekt der Kriterien für den Zugang der einfachen und komplexen Fälle zum Dispositiv der IIZ besser zu koordinieren. Die kantonale IIZ-Kommission des Kantons Freiburg hat ein Glossar der Begriffe erarbeitet, die in jedem der Systeme benutzt werden, und hat Sortierungskriterien für die verschiedenen Arten der Zusammenarbeit erlassen (Commission cantonale CII, 2008.a; 2008.b; 2009). Die verfügbaren Ergebnisse, die erfolgversprechend sind, geben allerdings nur über die komplexen Fälle Auskunft, bei denen ein Gesundheitsproblem erwiesen ist, und nicht über die einfachen Fälle. Neben den spezifischen Gesundheitsproblemen, die die Bezüger der IV zuführen würden, gelten als Sortierungskriterien: die Motivation, die Prognose über die Arbeitsfähigkeit, die konkreten Aussichten auf eine Anstellung und die psychosoziale Situation. Aus Sicht der RAV oder der RSD handelt es sich dabei um «weiche» Kriterien, die aber gemeinsam beurteilt werden sollen. Allerdings ist in den einfachen Fällen kein systematisches Assessment vorgesehen.

Was die Beurteilung anbelangt, setzen RAV und RSD im Kanton Freiburg gewöhnlich auf BAMG- oder SEM-Massnahmen vom Typ «Beschäftigungs- und Arbeitstrainingsprogramm» mit einer raschen Zwischenbilanzierung, doch gibt es dafür keine spezifischen Massnahmen. Es gibt keine formelle Zusammenarbeit mit dem Berufsinformationszentrum (BIZ) – wie es zum Beispiel im Kanton Wallis der Fall ist. Es gibt auch keine Programme für die Zugangsbeschränkung vom Typ «gate-keeping». Das Kantonale Sozialamt wird diesbezüglich im Zuge eines Postulats noch einen Bericht abliefern.

VI.5.4.4 Anpassbarkeit: Finanzierungen, Handhabung der Zuständigkeiten und Monitoring

In Bezug auf die Finanzierung hängt das Dispositiv vom Bund, dem Kanton und den Gemeinden ab, um die folgenden Aufwandsposten zu decken: Personal, Infrastruktur, Massnahmen und Transfereinkommen. Die folgende Tabelle stellt ein Inventar der Finanzierungen und der Verantwortlichkeiten in diesem Bereich dar.

Dispositiv / Aufwand	Personal	Infrastruktur	Massnahmen	Transfer-einkommen	Budget-kompetenz	Verwal-tung
BAMG	AVIG (Bund)	AVIG (Bund)	KBF (50 % Kt. / 50 % Gemeinden)	KBF (50 % Kt. / 50 % Gemeinden)	Kanton	Kanton
SHG (Art. 7)	SHG (100 % Gemeinden)	SHG (100 % Gemeinden)	SHG (40 % Kt. / 60 % Gemeinden)	SHG (40 % Kt. / 60 % Gemeinden)	Gemeinden	Sozial-dienste

Abbildung 19 : Finanzierungen und Verantwortlichkeiten im kantonalen Dispositiv für sozioprofessionelle Eingliederung

Was die Arbeitslosigkeit angeht, werden die Strukturen über das AVIG finanziert, und die Massnahmen, einschliesslich der aus den QP nach BAMG entstehenden Lohnkosten, werden über den kantonalen Beschäftigungsfonds (KBF) finanziert; dieser wird paritätisch von den Gemeinden und vom Kanton (Betrag pro Einwohner) gespeist und wird vom Amt für den Arbeitsmarkt verwaltet. In Bezug auf die Sozialhilfe sind es die Gemeinden, die die Budgetkompetenz haben und die die Strukturen für die Sozialhilfebezüger im Sinne von Art. 7 SHG finanzieren – nämlich Freiburger Bürger, Schweizer Bürger, Ausländer, Flüchtlinge mit einer Niederlassungsbewilligung. Die Kosten der Gemeinden werden im Verhältnis ihrer zivilrechtlichen

Bevölkerungszahl unter den Gemeinden eines selben Bezirks aufgeteilt. Sodann erstattet der Kanton den Gemeinden 40 % der Kosten nach Massgabe ihrer Abrechnungen, die jeweils auf das Ende eines Kalenderquartals vorgelegt werden. Es gibt keine formelle Koordination zwischen beiden Systemen auf der Ebene des Budgets, und auch nicht zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe.

Am Beispiel von Lindenmeyer und Walker (2010) lohnt sich ferner ein Vergleich der Ausgaben, die in den verschiedenen Systemen für Leistungen bewilligt wurden.

	AVIG	BAMG	SHG
Leistungen (Transfereinkommen + Massnahmen)	101'369'624.20	1'471'847.00	29'373'473.05
Bezüger	9'824 Stellensuchende	126 Stellensuchende	4'465 Dossiers
Anteil für Massnahmen	4.25 %	8.30 % (SHG: 3.71 %)	

Abbildung 20 : Leistungsausgaben verschiedener Systeme für sozioprofessionelle Eingliederung im Kanton Freiburg im Jahr 2010

Die Bezügerzahlen sind mit Zurückhaltung zu vergleichen, denn sie überschneiden sich teilweise oder ganz. Dazu sei gesagt, dass der auf Massnahmen entfallende Anteil weder die Zwischenverdienste noch die Einkommens-Freibeträge berücksichtigt, bei denen es sich um wirksame Massnahmen für die Wiederbeschäftigung handelt. Es ist nicht möglich, die AVIG-Beträge auszusondern, die Langzeitarbeitslosen zukamen. Es zeigt sich, dass im Kanton Freiburg ein bedeutender Teil der Ressourcen in Aktivierungsmassnahmen investiert wird; dennoch zeigt ein Blick auf die verschiedenen Systeme, dass die diesbezüglichen Investitionen der Sozialhilfe 0.5% tiefer sind als die der ALV.

Was die Ausbildung des Personals im Kanton Freiburg angeht, absolvieren die Personalberatenden die Ausbildung zum Personalberater mit eidgenössischem Fachausweis. In der Sozialhilfe muss das Personal gemäss Sozialhilfegesetz entsprechend qualifiziert sein (Art. 18 Abs. 1 SHG). Das Kantonale Sozialamt organisierte für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zwei Weiterbildungen über die Umsetzung des Dispositivs der SEM nach SHG. Das KSA ist für die Organisation von Weiterbildungen im Bereich der Sozialhilfe zuständig.

Es gibt noch kein statistisches Monitoring, mit dem die Laufbahn der Stellensuchenden weiterverfolgt werden könnte, nachdem sie nicht mehr bei einem RAV angemeldet sind. Das BAMG, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, enthält eine gesetzliche Grundlage für die Führung einer gemeinsamen Statistik (Art. 86 Abs. 3). Dazu ist zu sagen, dass die vergleichbaren Arbeiten, die für das CM BB ausgeführt wurden, erlaubt haben, die nützlichen Daten aller jungen Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton zu zentralisieren.

VI.5.4.5 Akzeptanz: Anwendungsquote der kantonalen Massnahmen

Zwischen 1999 und 2003 sind die Anwendungsquoten der kantonalen QP und SEM relativ tief: 25.7% für berufliche Wiedereingliederungsmassnahmen und 2.7% für soziale Eingliederungsmassnahmen (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Für die Jahre danach hätte die Reproduktion dieser Berechnung eine Zusammenlegung der Datenbanken erfordert, die über den Rahmen dieses Berichts hinausgehen würde. Um einen Überblick über die Tendenzen zu geben, zeigt die Tabelle von Abbildung 21 dennoch eine Zusammenfassung der Anwendungsquoten für die Jahre 2007–2010.

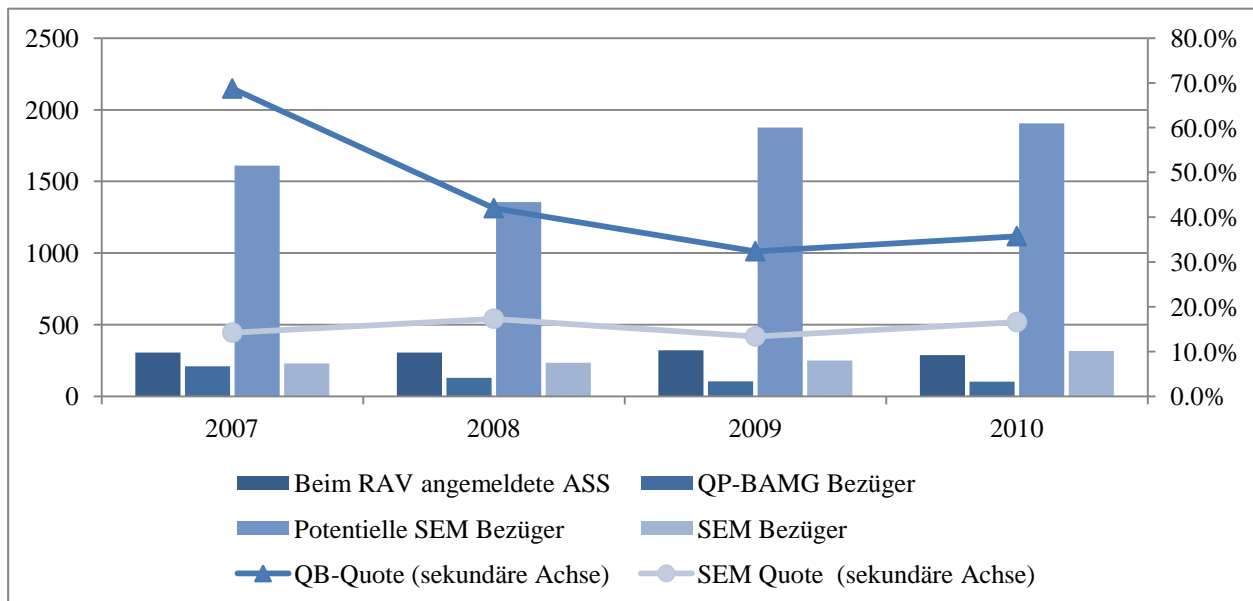


Abbildung 21 : Anwendungsquoten QP-BAMG und SEM-SHG, 2007–2010

Die Ergebnisse zeigen eine deutliche Abnahme der Anwendungsquote der QP; die erklärt sich durch eine grössere Anzahl Stellensuchender, die nach ihrer Aussteuerung beim RAV angemeldet bleiben, und der Abnahme der Verträge, die in den letzten Jahren abgeschlossen werden konnten. Im Bereich der Sozialhilfe nehmen die potenziellen Bezüger von SEM¹⁹ zu, während die Anwendungsquote mehr oder weniger stabil bleibt. Trotzdem zeigen die durchschnittlichen Anwendungsquoten (QP: 44.7% und SEM: 15.4%), dass die Anwendung nicht systematisch erfolgt – und auf der Grundlage der Beobachtungen der Professoren Bonoli und Flückiger kann gefolgert werden, dass das Dispositiv ein mittelmässiges Akzeptanzniveau hat.

VI.5.5 Diskrepanzen und Bedürfnisse

Angesichts dieser Bemerkungen sind Anpassungen der organisatorischen Regelungen auf drei Ebenen denkbar: auf der Ebene der Handlungsgrundsätze, der Interventionsprozesse und der Praxis der betroffenen Instanzen (Jouffroy, 2006). Die erwähnten Bedürfnisse und Diskrepanzen ergänzen die Folgerungen des Berichts Bonoli/Flückiger (2008).

¹⁹ Die Anzahl der potenziellen Bezüger von SEM wird gestützt auf die Sozialhilfestatistiken des BFS berechnet (http://www.fr.ch/sasoc/de/pub/sozialhilfe/sozialhilfestatistik/statistik_bfs.htm); dabei werden «erwerbslose» Sozialhilfebezüger gleichermaßen mitgerechnet wie «erwerbstätige» mit Teilzeitstellen bis zu 89% (ausser den Lehrlingen).

VI.5.5.1 Die strategische Organisation und die Verantwortlichkeiten neu konzipieren

Die Analyse zeigt: Die Folgerungen des Berichts Bonoli/Flückiger zur Organisation wurden vor dem Hintergrund der aktuellen Fragestellungen im Bereich der sozioprofessionellen Wiedereingliederung in die Säulen des Dispositivs integriert, indem eine mehrgliedrige Plattform für ausgesteuerte und Sozialhilfe beziehende Arbeitslose eingerichtet wurde. Das Monitoring, das damit verbunden ist, wird erlauben, die Laufbahnen dieser Arbeitslosen innerhalb der Systeme und von einem System zum anderen zu verfolgen, die Effizienz des Dispositivs zu beurteilen und die soziodemografischen Eigenschaften der Bezüger, die Standardverläufe und die Systemkombinationen zu dokumentieren. Ausgehend von den Erfahrungen, die auf nationaler Ebene gemacht wurden, erfordert diese Aufgabe allerdings einen bedeutenden Aufwand an Datenaufbereitung (Aufarbeitung, Kontrolle, Bereinigung und Gewichtung) sowie eine akkurate Kalibrierung, um die vorgängig festgelegten Ziele zu erreichen (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Auf der Ebene der Steuerung des Dispositivs zeigt sich, dass das Fehlen eines gemeinsamen Verwaltungsorgans die Unsicherheit bezüglich der Rollenverteilung zwischen den Säulen des Dispositivs verstärkt und eine gemeinsame strategische Vision erschweren kann. Darüber hinaus haben die differenzierten Finanzierungen keine mobilisierende und Verantwortung begründende Funktion – wie dies der Fall sein könnte, wenn alle Massnahmen von einem selben Fonds abhingen. Die Frage ist umso relevanter, als Bedarf besteht, das Dispositiv mit Blick auf eine langfristige Sozialinvestition neu zu konzipieren. Des Weiteren sollte die regelmässige, d.h. mindestens nach jeder Legislatur erfolgende Evaluation des Dispositivs beibehalten werden, um die Stärken und die Schwächen des Dispositivs zu ermitteln, und zu kontrollieren, ob die in den vorgängigen Studien abgegebenen Empfehlungen jeweils befolgt wurden.

VI.5.5.2 Die Zeit besser verwalten

Ein besseres Zeitmanagement beruht auf Schutzfaktoren, die auf Prävention und Intervention ausgerichtet sind. Was die Prävention angeht, zeigt die Analyse zum einen, dass die Übergänge von der ALV auf die Sozialhilfe zwar eine begrenzte Anzahl ausgesteuerter Arbeitsloser betrifft, diese Anzahl sich durch eine soziale Intervention während der Arbeitslosigkeit aber reduzieren liesse; zum andern können ausgesteuerte, nicht mittellose Arbeitslose keine Sozialhilfe beziehen und müssen im Allgemeinen für ihren Unterhalt aufkommen, indem sie ihr Vermögen verwenden oder die Unterstützung des familiären Umfelds (Ehepartner, Familie) beanspruchen – während bestimmte Sozialhilfeleistungen nötig wären (Schmidt, 2010). Es besteht folglich Bedarf nach einer formalisierten und systematisierten Sozialhilfe vom Typ «Früherkennung und -intervention» oder, mit anderen Worten, nach einer Formalisierung der Prävention im Sinne des SHG, um anhand einer gezielten Unterstützung in administrativen Angelegenheiten sowie Wohn- oder Abhängigkeitsfragen einer Bedürftigkeit vorzubeugen. Ebenso zeigt diese Analyse unter dem Gesichtspunkt der Koordination der Eingliederungs-, Sozial- und Familienpolitiken die Notwendigkeit auf, einen präzisen Referenzrahmen für die Übernahme eventueller Kosten für die ausserfamiliäre Betreuung oder anderer organisatorischer Erfordernisse zu haben. Die in diesem Rahmen vorgesehenen Leistungen würden nicht disponiblen oder nicht vermittelbaren Stellensuchenden erlauben, einen Wiedereingliederungsprozess zu beginnen. Das Ziel ist, die Perioden fehlender Verfügbarkeit zu reduzieren, um die Kompetenzen und die Erfahrung der Stellensuchenden zu stärken – hier namentlich der jungen oder weiblichen Stellensuchenden.

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist ein Rennen gegen die Zeit: Die organisatorische Regelung muss eine gezielte und rasche Intervention gewährleisten können. Was dies angeht, hat der Kanton Freiburg gemäss der vorliegenden Analyse keine systematisierten Prozesse hinsichtlich Sortierungs- oder Profiling-

Kriterien, ausser über den Weg der IIZ – aber auch hier, nicht systematisiert. Die Betreuung für AVIG-Langzeitarbeitslose ist nicht differenziert (mit Ausnahme der Gewährung von Einarbeitungszuschüssen, die am zunehmen ist). Es gibt ein Profiling-Raster für die QP, aber wie der Bericht Bonoli/Flückiger zeigt, bildet es nicht Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Systemen. Auf der Ebene der Sozialhilfe wird keinerlei Verfahren dieser Art angewandt. Um auf diese Bedürfnisse zu antworten, gibt es folgende effiziente Instrumente: die Entwicklung von systemübergreifenden und gemeinsamen Triage-Kriterien und Beurteilungsmassnahmen, eine auf das kombinierte statistische Profiling zentrierte Koordination, die intensive Mobilisierung des Betreuungspersonals für Personen mit den grössten Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit (niedrigqualifizierte Arbeitslose über 45 Jahre) und die Mobilisierung eines interdisziplinären Teams (Personalberater und Sozialarbeiter) bereits für AVIG-Langzeitarbeitslose.

VI.5.5.3 Die Prozesse besser koordinieren und aktivierender gestalten

Eine gute Koordination der Dispositive beruht auf der systematischen Dimension der Prozesse, auf der Beseitigung der Auswege und auf der Einhaltung des Systems durch die Fachpersonen, die in den Dispositiven arbeiten. Im Kanton Freiburg ist die Systematik der Prozesse, namentlich bei einem Übertritt von einem System ins andere, nicht formalisiert, unter anderem aus Gründen der Arbeitsüberlastung und wegen der Unkenntnis der Leistungen, die in anderen Systemen angesiedelt sind. Darüber hinaus ist die Sozialhilfe ein Ausweg verglichen mit den Systemen der Arbeitslosigkeit und der Invalidität, die im Zuge ihrer verschiedenen Revisionen immer aktivierender werden.

Diesbezüglich sollten die Systeme des Dispositivs aktivierende Massnahmen umfassen, eine Verstärkung der Anreize, aber auch Mittel der Zugangskontrolle. Optionen, die entsprechend den Zielen zu prüfen sind, wären: das Winterthurer Modell «Passage», die systematische Umsetzung von Massnahmen zur Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit oder die Standardisierung des Modells von Storstrøm und Sønderjylland am Eingang des Dispositivs oder der Sozialhilfe. Durch solche im Vorfeld des Eingliederungsdispositivs getätigte Investitionen lassen im Nachfeld viel höhere Kosten reduzieren.

Schliesslich offenbaren die vorangegangenen Abschnitte eine hohe Abwanderungsquote und eine relativ tiefe Massnahmen-Anwendungsrate. Offensichtlich braucht es mehr Personal, und dieses sollte gemeinsam über die bestehenden und künftigen Dispositive weitergebildet werden; auch sollten Massnahmen und Arbeitsverfahren entwickelt werden, die auf den Erfahrungen der Fachpersonen basieren und in partizipativen Verfahren erzielt werden.

VII. VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

Französisch - Deutsch

AC / ALV	Assurance-chômage / <i>Arbeitslosenversicherung</i>	CSIAS / SKOS	Conférence suisse des institutions d'action sociale / <i>Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe</i>
AFD / AST	Personne arrivée en fin de droit aux indemnités de chômage / <i>ausgesteuerte Arbeitslose</i>	CSRE / SKBF	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation / <i>Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung</i>
AFP / EBA	Attestation fédérale de formation professionnelle / <i>Eidg. Berufsattest</i>	CSST / SWTR	Conseil Suisse de la Science et de la technologie / <i>Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat</i>
AI / IV	Assurance-invalidité / <i>Invalidenversicherung</i>	DAEC / RUBD	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions / <i>Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion</i>
AMOS A	Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (Observatoire du marché du travail de Suisse occidentale, Aarau et Zoug)	DE / ASS	Demandeur d'emploi arrivé en fin de droit (inscrit à l'ORP) / <i>ausgesteuerte Stellensuchede (beim RAV angemeldet)</i>
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (France)	DFE / EVD	Département fédéral de l'économie (aujourd'hui DEFR, Département de l'économie, de la formation et de la recherche / <i>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (heute WBF, Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung)</i>
BIT	Bureau International du Travail	DSAS / GSD	Direction de la santé et des affaires sociales / <i>Direktion für Gesundheit und Soziales</i>
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Deutschland)	ECAS / KSVA	Etablissement cantonal des assurances sociales / <i>Kant. Sozialversicherungsanstalt</i>
CCRVA	Commission cantonale de reconnaissance et de validation des acquis (Fribourg)	EdS	Emploi de solidarité / <i>Solidaritätsstelle</i>
CDAS / SODK	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales / <i>Konferenz der kantonalen Sozialdirektoriinnen und -direktoren</i>	EUSE	Union Européenne de l'Emploi Assisté (European Union of Supported Employment)
CDIP / EDK	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique / <i>Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren</i>	FCE / KBF	Fonds cantonal de l'emploi / <i>kantonaler Beschäftigungsfonds</i>
CF / BR	Le Conseil fédéral suisse / <i>Schweizerischer Bundesrat</i>	FSEA / SVE	Fédération suisse pour la formation continue / <i>Schweizerischer Verband für Weiterbildung</i>
CFC / EFZ	Certificat fédéral de formation professionnelle / <i>Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis</i>	IFFP / EHB	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle / <i>Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung</i>
CIFC / IKW	Conférence intercantonale de la formation continue / <i>Interkantonale Konferenz für Weiterbildung</i>	INSOS	Institutions sociales suisses pour personnes handicapées / <i>Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung</i>
CII / IIZ	Collaboration interinstitutionnelle / <i>Interinstitutionelle Zusammenarbeit</i>	ISSA	Association internationale de la sécurité sociale / <i>Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit</i>
CII-MAMAC /	Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management	LACI / AVIG	Loi sur l'assurance-chômage / <i>Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung</i>
CJD	Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle / <i>Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung</i>		
CNIAE	Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (France)		
CoPil	Comité de pilotage / <i>Steuerungsausschuss</i>		

LASoc / SHG	Loi sur l'aide sociale / <i>Sozialhilfegesetz</i>	ORTE	Observatoire Romand et Tessinois de l'emploi
LCD / UWG	Loi sur la concurrence déloyale / <i>Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb</i>	PEQ / QP	Programme d'emploi qualifiant / <i>Qualifizierungsprogramm</i>
LEMT / BAMG	Loi sur l'emploi et le marché du travail / <i>Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt</i>	PET / PvB	Programmes de qualification ou d'emploi temporaire / <i>Programme zur vorübergehende Beschäftigung</i>
LFP / BBiG	Loi sur la formation professionnelle / <i>Gesetz über die Berufsbildung</i>	PRP	Projet de recherche sur les politiques/Policy Research Initiative
LMC	Loi en matière de chômage (Genève)	SASoc / KSA	Service de l'action sociale/ <i>Kantonales Sozialamt</i>
LSE /AVG	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services / <i>Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih</i>	SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie / <i>Staatssekretariat für Wirtschaft</i>
MIS / SEM	Mesure d'insertion sociale / <i>Massnahmen der sozialen Eingliederung</i>	SEdS	Service des emplois de solidarité (Genève)
MMT / AMM	Mesure active du marché du travail / <i>arbeitsmarktliche Massnahme</i>	SFP / BBA	Service de la formation professionnelle / <i>Berufsbildungsamt</i>
Obsan	Observatoire suisse de la santé / <i>Schweizerisches Gesundheitsobservatorium</i>	SOPFA / BEA	Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes / <i>Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung</i>
OCDE / OECD	Organisation de coopération et de développement économiques / <i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	SPE / AMA	Service public de l'emploi / <i>Amt für den Arbeitsmarkt</i>
OFAS / BSV	Office fédéral des assurances sociales / <i>Bundesamt für Sozialversicherung</i>	SPS / SVA	Service de la prévoyance sociale / <i>Sozialvorsorgeamt</i>
OFFT / BBT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie / <i>Bundesamt für Berufsbildung und Technologie</i>	SSF / ABBA	Service des subsides de formation / <i>Amt für Ausbildungsbeiträge</i>
OFS / BFS	Office fédéral de la statistique / <i>Bundesamt für Statistik</i>	SSR / RSD	Service social régional / <i>Regionaler Sozialdienst</i>
ORP / RAV	Office régional de placement / <i>regionales Arbeitsvermittlungszentrum</i>	VAE / VBL	Validation des acquis de l'expérience / <i>Validierung von Bildungsleistungen</i>

Deutsch - Französisch

ABBA / SSF	Amt für Ausbildungsbeiträge / <i>Service des subsides de formation</i>	AST / AFD	Ausgesteuerte Arbeitslose / <i>Personne arrivée en fin de droit aux indemnités de l'assurance-chômage</i>
ALV / AC	Arbeitslosenversicherung / <i>Assurance-chômage</i>	AVG / LSE	Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih / <i>Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services</i>
AMA / SPE	Amt für den Arbeitsmarkt / <i>Service public de l'emploi</i>	AVIG / LACI	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung / <i>Loi sur l'assurance-chômage</i>
AMM / MMT	Arbeitsmarktliche Massnahme / <i>Mesure active du marché du travail</i>	BAMG / LEMT	Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt / <i>Loi sur l'emploi et le marché du travail</i>
AMOS A	Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (Observatoire du marché du travail de Suisse occidentale, Aarau et Zoug)	BBA / SFP	Amt für Berufsbildung / <i>service de la formation professionnelle</i>
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (Frankreich)	BBiG / LFP	Gesetz über die Berufsbildung / <i>Loi sur la formation professionnelle</i>
ASS / DE AFD	<i>Ausgesteuerte Stellensuchende (beim RAV angemeldet) / Demandeur d'emploi arrivés en fin de droit (inscrit à l'ORP)</i>		

BBT / OFFT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie / <i>Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie</i>	IMR	Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention / <i>Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme du canton de Fribourg</i>
BEA / SOPFA	Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung / <i>Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes</i>	INSOS	Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung / <i>Institutions sociales suisses pour personnes handicapées</i>
BFS / OFS	Bundesamt für Statistik / <i>Office fédéral de la statistique</i>	ISSA	Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit / <i>Association internationale de la sécurité sociale</i>
BIT	Bureau International du Travail	IV / AI	Invalidenversicherung / <i>Assurance-invalidité</i>
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Deutschland)	KBF / FCE	Kantonaler Beschäftigungsfonds / <i>Fonds cantonal de l'emploi</i>
BSV / OFAS	Bundesamt für Sozialversicherung / <i>Office fédéral des assurances sociales</i>	KSA / SASoc	Kantonales Sozialamt / <i>Service de l'action sociale</i>
BR / CF	Schweizerischer Bundesrat / <i>Le Conseil fédéral suisse</i>	KSVA / ECAS	Kantonale Sozialversicherungsanstalt / <i>Etablissement cantonal des assurances sociales</i>
CCRVA	Commission cantonale de reconnaissance et de validation des acquis (Freiburg)	LMC	Loi en matière de chômage (Genf)
IKW / CIFIC	Interkantonale Konferenz für Weiterbildung / <i>Conférence intercantonale de la formation continue</i>	Obsan	Schweizerisches Gesundheitsobservatorium / <i>Observatoire suisse de la santé</i>
CJD	Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung / <i>Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle</i>	OECD / OCDE	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / <i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>
CNIAE	Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (Frankreich)	ORTE	Observatoire Romand et Tessinois de l'emploi
CoPil	Steuerungsausschuss / <i>comité de pilotage</i>	PRP	Projet de recherche sur les politiques/Policy Research Initiative
EBA / AFP	Eidg. Berufsattest / <i>Attestation fédérale de formation professionnelle</i>	PvB / PET	Programme zur vorübergehende Beschäftigung / <i>Programmes de qualification ou d'emploi temporaire</i>
EDK / CDIP	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren / <i>Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique</i>	QP / PEQ	Qualifizierungsprogramm / <i>Programme d'emploi qualifiant</i>
EdS	Solidaritätsstelle / <i>Emploi de solidarité</i>	RAV / ORP	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum / <i>Office régional de placement</i>
EFZ / CFC	Eidg. Fähigkeitszeugnis / <i>Certificat fédéral de formation professionnelle</i>	RSD / SSR	Regionaler Sozialdienst / <i>Service social régional</i>
EHB / IFFP	Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung / <i>Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle</i>	RUBD / DAEC	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion / <i>Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions</i>
EUSE	Union Européenne de l'Emploi Assisté (European Union of Supported Employment)	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft / <i>Secrétariat d'Etat à l'économie</i>
EVD / DFE	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (heute WBF, Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) / <i>Département fédéral de l'économie (aujourd'hui DEFR, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche)</i>	SEdS	Service des emplois de solidarité (Genf)
GSD / DSAS	Direktion für Gesundheit und Soziales / <i>Direction de la santé et des affaires sociales</i>	SEM / MIS	Massnahme der sozialen Eingliederung / <i>Mesure d'insertion sociale</i>
IIZ / CII	Interinstitutionelle Zusammenarbeit / <i>Collaboration interinstitutionnelle</i>	SHG / LASoc	Sozialhilfegesetz / <i>Loi sur l'aide sociale</i>
IIZ-MAMAC	Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management	SKBF / CSRE	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung / <i>Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation</i>

SKOS / CSIAS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe <i>/ Conférence suisse des institutions d'action sociale</i>
SODK / CDAS	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren <i>/ Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales</i>
SVA / SPS	Sozialvorsorgeamt <i>/ Service de la prévoyance sociale</i>
SVE / FSEA	Schweizerischer Verband für Weiterbildung <i>/ Fédération suisse pour la formation</i>
SWTR / CSST	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat <i>/ Conseil Suisse de la Science et de la technologie</i>
UWG / LCD	Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb <i>/ Loi sur la concurrence déloyale</i>
VBL / VAE	Validierung von Bildungsleistungen <i>/ Validation des acquis de l'expérience</i>

VIII. LITERATUR UND DOKUMENTATION

VIII.1. Bibliographie

- Adam, S. M. (2008). *Die Sozialfirma – wirtschaftlich arbeiten und sozial handeln. Beiträge zu einer sozialwirtschaftlichen Innovation*. Berne: Haupt.
- Aeppli, D. C. (2006). *La situation des chômeurs en fin de droit en Suisse. Quatrième étude*. Berne: SECO.
- Aeppli, D. C., & Ragni, T. (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe?* Berne: SECO.
- Aeppli, D. C., Kälin, R., Ott, W., & Peters, M. U. (2004). *Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose*. Zurich: Rüegger.
- Albrekt Larsen, C. (2008). *Networks versus Economic Incentives. An economic sociological account of the transition from unemployment to employment*. CCWS Working paper no. 2008-59. Aalborg: CCWS.
- AMOSA. (2007). *Chômage de longue durée. Situation et mesures*. Zurich: AMOSA.
- AMOSA. (2011). *Rekrutierungspotential von Stellensuchenden für das Gesundheitswesen*. Zürich: AMOSA.
- AMOSA. (2010). *Wiederholte Arbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Zurich: AMOSA.
- AMOSA, AMS FL, AMS & Bundesagentur für Arbeit. (2008). *Des chances pour les personnes peu qualifiées dans la région internationale du lac de Constance*. Zürich: gdz AG.
- ANLCI. (2009). *Guide d'utilisation du Référentiel des compétences clés en situation professionnelle (Référentiel CCSP)*. Lyon: ANLCI.
- Arni, P. (2010). *Intensivberatung und -coaching für ältere Stellensuchende - ein Weg zu verbesserten Arbeitsmarktchancen*. Lausanne: UNIL.
- Arni, P., Lalive, R., & van Ours, J. C. (2009). *How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit*. Working Paper 2009:22. Uppsala: IFAU.
- Backes-Gellner, U., Mure, J., & Tuor, S. (2007, 2-3). *The Puzzle of Non-Participation in Continuing Training – An Empirical Study of Chronic vs. Temporary Non-Participation*. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, pp. 295-311.
- Bärtschi, D. (2010). *Performance Measurement in Social Enterprises. An Empirical Analysis of Swiss WISEs*. Lugano: Università della Svizzera italiana.
- Bauer, T. (2007, 12). *La situation sur le marché du travail détermine l'augmentation salariale de l'année suivante*. *La Vie Economique*, pp. 26-29.
- Baumann, B., Stremlow, J., Strohmeier, R., & Bieri, A. (2010). *Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich*. Berne: OFAS.
- Baumberger, D., & Gaillard, S. (2010, 4). *Le marché du travail en Suisse: un état des lieux*. *La Vie Economique*, pp. 39-43.
- Behncke, B., Fröhlich, M., & Lechner, M. (2010). *Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland*. Saint-Gall: SIAW.
- Behncke, S., Fröhlich, M., & Lechner, M. (2007). *Public employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?* IZA DP No. 3005. Bonn: IZA.
- Berclaz, M. (2010). *Pour une meilleure prise en compte des employeurs dans le processus de réinsertion professionnelle. Dossier du mois d'octobre 2010*. Yverdon-les-Bains: ARTIAS.
- Bernhard, S., & Kruppe, T. (2010). *Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose. Oft ausgegeben und selten eingelöst*. IAB-Kurzbericht 21 /2010. Nuremberg: IAB.
- BMAS. (2008a). *Endbericht – Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II*. *Forschungsbericht – Bundestagsdrucksache, Nr. 16/11488*. Berlin: BMAS.

- BMAS. (2008c). *Evaluation / Monitoring des Kombilohn-Impulsprogrammes für regionale Initiativen (KOLIPRI)*. Stuttgart: Ministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS. (2008b). *Final Report on the Evaluation of the Experiment Clause Pursuant to Section 6c of SGB II Comparative evaluation of the labour market policy success of the provider models "Approved Local Providers" and "Joint Agencies"*. Berlin: BMAS.
- Bonoli, G. (2008a). Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement. Dans G. Bonoli, & F. Bertozzi, *Les nouveaux défis de l'Etat social. Neue Herausforderungen für den Sozialstaat* (pp. 1-17). Lausanne/Berne: Presses polytechniques et universitaires romandes/Haupt.
- Bonoli, G. (2009). La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Résumé de la présentation faite à la réunion de la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales du 1er avril 2009. Mimeo.
- Bonoli, G. (2008b). *Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle. Working paper de l'IDHEAP. Politiques sociales 2008/2*. Lausanne: IDHEAP.
- Bonoli, G., & Hinrichs, K. (2010). *Statistical Discrimination and Employers' Recruitment Practices for Low-Skilled Workers. REC-WP 10/2010*. Edimbourg: RECOWE.
- Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P., & Wichmann, S. (2008). *Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg*. Lausanne/Genève: IDHEAP/OUE.
- Brousselle, A., Champagne, F., Constandriopoulos, A.-P., & Hartz, Z. (2009). *L'évaluation : concepts et méthodes*. Montréal: PUM.
- Brücker, H., & Konle-Seidl, R. (2006). *Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB Kurzbericht Nr. 10*. Nuremberg: IAB.
- Brunner, A., Lellig, C., Winistörfer, H., & Lang, T. (2008a). *10 étapes vers des emplois à salaire partiel dans les entreprises privées. Guide pratique pour les Agences de Placement*. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Brunner, A., Lellig, C., Winistörfer, H., & Lang, T. (2008b). *Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Welche Geschäftsprozesse und Tätigkeiten eignen sich und welches sind entscheidende Erfolgsfaktoren?* Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Buchenberger, S., Känel, N., & Reifler, K. (2007). *Langzeitarbeitslose aus Sicht der Arbeitgeber. Ein Arbeitsbericht des Projekts "Langzeitarbeitslosigkeit - Situation und Massnahmen"*. Zurich: AMOSA.
- Canton du Valais. (2010). *Catalogue des mesures de réinsertion professionnelle et sociale. Assurance-chômage, assurance-invalidité et aide sociale. 2ème édition*. Sion: Canton du Valais.
- Cap Gemini, Ernst & Young. (2000). *Evaluation de la mise en oeuvre des mesures du marché du travail - Rapport final*. Berne: SECO.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2009). *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*. Munich: CESifo.
- Castra, D. (2003). *L'insertion professionnelle des publics précaires*. Paris: PUF.
- Castra, D., & Valls, F. (2007). *L'insertion malgré tout. L'intervention sur l'Offre et la Demande*. Toulouse: Octares.
- CCRVA. (2006). *Reconnaissance et validation des acquis dans le canton de Fribourg*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- CDIP. (2009). *Programme de travail 2008–2014. Version actualisée 2009*. Berne : CDIP.
- CF. (2010). *Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) à la Commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006*. Berne: OFAS.
- Ciocia, P. (2008). *L'impact économique et l'utilité sociale des Entreprises d'insertion : le cas de Réalise. Etudes Internes de l'association Réalise. N° 2*. Genève : Réalise.
- CJD. (2009). *Situation des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg. Rapport à l'attention du Conseil d'Etat du canton de Fribourg*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- CNIAE. (2009). *Synthèse des études territoriales. Résultats et perspectives*. Paris: CNIAE.

- Comeau, M. (2011). *Etude d'impact socio-économiques des entreprises d'insertion du Québec*. Montréal: Libera Mutatio.
- Commission cantonale CII. (2010). *Collaboration interinstitutionnelle. Rapport 2009. A l'attention du Conseil d'Etat*. Fribourg: OAI.
- Commission cantonale CII. (2008.b). *Critères de tri pour les cas de collaboration complexe*. Consulté le juillet 18, 2011, sur www.cii-fribourg.ch: http://www.cii-fribourg.ch/documents/Criteres%20de%20tri_cas%20collaboration%20complexe_CII_Fribourg_080520.PDF
- Commission cantonale CII. (2008.a). *Critères de tri pour les cas de collaboration simple*. Consulté le juillet 18, 2011, sur www.cii-fribourg.ch: http://www.cii-fribourg.ch/documents/Criteres%20de%20tri_cas%20collaboration%20simples_CII_Fribourg_080508.PDF
- Commission cantonale CII. (2009). *Glossaire*. Consulté le juillet 18, 2011, sur www.cii-fribourg.ch: http://www.cii-fribourg.ch/documents/Glossaire%20CII_090227.pdf
- Commission cantonale CII. (2011). *Rapport annuel. Collaboration interinstitutionnelle CII*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- Commission des communautés européennes. (2001). *Communication de la Commission. Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*. Bruxelles: Commission européenne.
- Conseil d'Etat du canton de Vaud. (2010). *Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Nicolas Rochat et consorts demandant si l'opacité du Service de l'emploi en matière de communication sur la lutte contre le chômage est proportionnelle au nombre de chômeurs*. Lausanne: Canton de Vaud.
- Conseil-exécutif du canton de Berne. (2011). *Rapport sur les emplois de niche*. Berne: Canton de Berne.
- Cornut, M. (2011). *L'impact de la 4ème révision de la LACI sur les programmes d'emplois temporaires subventionnés: constats et recommandations*. Dossier ARTIAS accessible en ligne.
- Credit Suisse. (2010). *Canton de Fribourg. Structures et perspectives*. Zurich: Credit Suisse.
- CSIAS. (2008). *Good Practice pour les services sociaux*. Berne: CSIAS .
- CSIAS. (2010). *Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: Eléments d'une stratégie nationale*. Berne: CSIAS.
- CSRE. (2010). *L'éducation en Suisse. Rapport 2010*. Aarau: CSRE.
- CSST. (2011). *Recommandations du CSST relatives à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation. Apport à la préparation du message FRI pour la période 2013-2016*. Berne: CSST.
- DAEC. (2010). *Développement durable. Stratégie et plan d'action du canton de Fribourg. Propositions pour la consultation des Directions*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- Dantan, S., & Murtin, F. (2011). "Hysteresis in the Unemployment Exit Rate: A Cross-Country Microeconomic Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*. Paris: OCDE.
- Datta Gupta, N., & Larsen, M. (2010). *Evaluating Employment Effects of Wage Subsidies for the Disabled - the Danish Flexjobs Scheme. Working Paper 07:2010*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- De Jonckheere, C., Mezzena, S., & Molinari, C. (2008b). *Les entreprises sociales d'insertion par l'économique. Des politiques, des pratiques, des personnes et des paradoxes*. Genève: IES.
- De Jonckheere, C., Mezzena, S., & Molinari, C. (2008). *Les entreprises sociales d'insertion par l'économique. Des politiques, des pratiques, des personnes et des paradoxes*. Genève: IES.
- De-Graaf-Zijl, M. (2005). *The economic and social consequences of temporary employment: a review of literature. Discussion paper no. 47*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Dengler, K., & Hohmeyer, K. (2010). *Massnahmensequenzen im SGB II. Eine deskriptive Analyse. IAB-Forschungsbericht 8/2010*. Nuremberg: IAB.
- Dengler, K., & Hohmeyer, K. (2010). *Massnahmensequenzen im SGB II. Eine deskriptive*

- Analyse. IAB-Forschungsbericht 8/2010. Nuremberg: IAB.
- DFE. (2009). *Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI)*. Berne: DFE.
- Dietz, M., Gartner, H., Koch, S., & Walwei, U. (2006). *Massgeschneidert ist besser als von der Stange*. IAB Kurzbericht Nr. 18. Nuremberg: IAB.
- Dietz, M., Koch, S., & Walwei, U. (2006). *Ein Ansatz mit Hacken und Ösen*. IAB Kurzbericht Nr. 3. Nuremberg: IAB.
- DSAS, Direction de la santé et des affaires sociales. (1999). *Concept MIS/LASoc*. Fribourg: DSAS.
- Duell, N., Tergeist, P., Bazant, U., & Cimper, S. (2010). *Activation Policies in Switzerland*. OECD Social Employment and Migration Working Papers. Récupéré sur www.oecd.org/els/workingpapers
- Dunand, D. (2010, 3). Les entreprises sociales d'insertion face à la pauvreté ? *Sécurité sociale*, pp. 147-149.
- Dunand, D., & Pasquier, A.-L. (2006). *Travailler pour s'insérer. Des réponses actives face au chômage et à l'exclusion : les entreprises de réinsertion*. Genève: IES.
- Ecoconcept. (2008). *Finanzielle Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration*. Schlussbericht Januar 2008. Zurich: ecoconcept.
- economiesuisse. (2010). *École obligatoire: se concentrer sur l'essentiel*. Genève: economiesuisse.
- Egger, Dreher & Partner AG. (2008). *Grundlagenpapier „Case Management Berufsbildung plus“*. Berne: Egger, Dreher & Partner AG.
- Egger, M., Merckx, V., & Wüthrich, A. (2010). *Evaluation du projet national CII-MAMAC*. Berne: OFAS.
- Egger, T., & Spycher, S. (2007). Aktive Massnahmen zur Erwerbsintegration: Welchen Beitrag leisten sie zur Integration von Migrantinnen und Migranten? Dans A. Baechtold, & L. von Mandach, *Mondes du travail. Chances d'intégration et risques d'exclusion* (pp. 64-73). Zurich: Seismo.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., & Konle-Seidl, R. (2008). *Bringing the Jobless into Work. Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Emery, Y. (2005). *Compétences sociales et intégration professionnelle*. Lausanne: IDHEAP.
- EUSE. (2007). *Brochure d'informations et normes de qualité*. Derry: EUSE.
- EUSE. (2010). *EUSE Report 2009. A brief overview of supported employment in Europe*. Derry : EUSE.
- Fischer-Rosinger, M., & Djurdjevic, D. (2007, 12). Le travail temporaire en Suisse : motifs et perspectives sur le marché de l'emploi. *La Vie économique. Revue de politique économique*, pp. 47-50.
- Flückiger, Y. (2011). *Evaluation de Programme Emploi Formation (PEF)*. Genève: OUE.
- Flückiger, Y., & Kempeneers, P. (2008). *Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les «Maisons Hestia» à Genève*. Genève: Observatoire universitaire de l'emploi.
- Fluder, R., Fritschi, T., & Salzberger, R. (2011, 9). Parcours types et profils de risques des chômeurs. *La Vie économique*, pp. 40-43.
- Fluder, R., Graf, T., Ruder, R., & Salzberg, R. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*. Berne: OFAS.
- Foudriat, M. (2011). *Sociologie des organisations. La pratique du raisonnement*. Paris: Pearson.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit. (2010). *Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung. Auswertungsbericht für das Jahr 2009*. Hambourg: Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Wirtschaft und Arbeit.
- Fröhlich, M., Lechner, M., Behncke, S., Steiger, H., Hammer, S., Schmidt, N., et al. (2007). *Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi*. Berne: SECO.
- Fuhrer, M., & Schweri, J. (2010). *Coûts et bénéfices des formations professionnelles initiales de deux ans*

pour les entreprises suisses. Rapport final.
Zollikofen: IFFP.

Gärtner, L., & Flückiger, Y. (2006). *Problèmes de l'Etat social: causes, fondements et perspectives. Rapport de synthèse*. Zurich/Coire: Rüegger.

Georges, N. (2006). *Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination. Document de travail N°72*. Noisy-le-Grand: Centre d'études de l'emploi (CEE).

Georges, N. (2008). *Le profilage statistique est-il l'avenir des politiques de l'emploi ? In Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE. L'emploi, nouveaux enjeux – édition 2008*. Consulté le juillet 14, 2011, sur http://insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/EMPLOIR081.PDF

Gerfin, M., & Lechner, M. (2002, October). A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policies in Switzerland. *The Economic Journal*, 112, pp. 854–893.

Gerfin, M., Lechner, M., & Steiger, H. (2005, 12). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*, pp. 807-835.

Gonon, P., Hotz, H.-P., Weil, M., & Schläfli, A. (2005). *KMU und die Rolle der Weiterbildung. Eine empirische Studie zu Kooperationen und Strategie in der Schweiz*. Berne: h.e.p.

Graversen, B. K., & van Ours, J. C. (2006). *How to help unemployed find jobs quickly: experimental evidence from a mandatory activation program. Discussion Paper 2006-126*. Tillburg: CentER, Tillburg University.

Guggisberg, J., & Egger, T. (2008, 3). Evaluation du placement dans l'assurance-invalidité. *Sécurité sociale CHSS*, pp. 157-161.

Guggisberg, J., & Schmutz, S. (2007). *Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen*. Berne: BASS.

Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., & Wolf, K. (2009). *Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany. IAB-Discussion Paper 13/2009*. Nuremberg: IAB.

Hartmann, R. (2011, 3). Des entreprises sociales pour les personnes handicapées? *Sécurité sociale CHSS*, pp. 113-116.

Herdt, J., Winckel, H., & Laskowska, B. (2010). *Fallanalyse zur beruflichen Integration von Personen mit psychischen Störung. Forschungsbericht Nr. 5/10*. Berne: OFAS.

Hoffman, H. (2005, 1). Intégrer au lieu de marginaliser : l'emploi assisté et la 5e révision de l'AI. *Sécurité sociale CHSS*, pp. 39-42.

Honneth, A. (2006). *La société du mépris. Vers une nouvelle Théorie critique*. Paris: La Découverte.

INSOS. (2010). *Accompagnement des collaborateurs /trices dans l'entreprise (Supported Employment). Prise de position de INSOS Suisse*. Berne: INSOS Suisse.

ISSA. (2010). *Good Practices in Social Security. Development of a Customer Profiling model to assist in case management and activation*. Consulté le juillet 14, 2011, sur <http://www.issa.int/Observatory/Good-Practices/Development-of-a-Custo>

Jaenichen, U., & Stephan, G. (2009, September 24). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics, iFirst*, pp. 1-17.

Jirjahn, U., Pfeifer, C., Tsertsvadze, G., & Koch, S. (2006). *Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg. IAB Kurzbericht Nr. 20*. Nuremberg: IAB.

Jouffroy, G. (2006). *Analyse institutionnelle. Des outils essentiels pour le management. Les concepts et les pratiques*. Pontarlier: Gaston Jouffroy.

Kehrli, C. (2007). *Entreprises sociales en Suisse. Caractéristiques - Intérêt - Questions*. Lucerne: Caritas Suisse.

Keller, D. (2011, 3). Allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée. *Sécurité sociale CHSS*, pp. 124-126.

Kempeneers, P., Flückiger, Y., & Ferro Luzzi, G. (2008). *Aide sociale 2008. Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux*. Genève: OUE.

Konle-Seidl, R. (2008). *Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. IAB-Discussion Paper 10/2008*. Nuremberg: IAB.

- Konle-Seidl, R., & Eichhorst, W. (2008). Does activation work? Dans W. Eichhorst, O. Kaufmann, & R. Konle-Seidl, *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US* (pp. 415-443). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kupfer, c. (2007). *Impôts, transferts et revenus en Suisse*. Lucerne: CSIAS.
- Lalive, R., van Ours, J. C., & Zweimüller, J. (2002). *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*. CEPR DP No. 3311. Londres: C.E.P.R.
- Lamamra, N., & Masdonati, J. (2009). *Arrêter une formation professionnelle. Mots et maux d'apprenti-e-s*. Lausanne: Antipodes.
- Larsen, C. A., & Vesan, P. (2011). *Public Employment Services, Employers and the failure of low-skill workers in six European countries*. REC-WP 02/2011. Edimbourg: RECOWWE.
- Lechner, M., & Smith, J. (2007, 14). What is the value added by caseworkers? *Labour Economic* , pp. 135-151.
- Lechner, M., & Wiehler, S. (2007). *Does the Order and Timing of Active Labour Market Programs Matter? IZA Discussion Paper n° 3092*. Bonn: IZA.
- Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV - Sozialhilfe*. Berne: SECO.
- Longchamp, F. (2011). *La meilleure politique sociale, c'est l'emploi. Dossier ARTIAS juillet 2011*. Yverdon-les-Bains: ARTIAS.
- Looney, J. (2008). *L'enseignement, l'apprentissage et l'évaluation des adultes. Pour de meilleures compétences de base*. OCDE: OCDE.
- Manfred, A. (2011). *Lifelong learning inequality? The relevance of family background for on-the-job training*. IAB Discussion Paper, 09/2011. Nuremberg: IAB.
- Manpower. (2011). *Résultats 2011 du sondage sur la pénurie de talents*. Genève: Manpower Suisse.
- Marquis, J.-F. (2010). *Conditions de travail, chômage et santé. La situation en Suisse à la lumière de l'Enquête suisse sur la santé 2007*. Lausanne: Page Deux.
- Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a review on OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8 , pp. 9-56.
- Martin, P., Regina, S., & Markus, M. (2010). *Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Aktualisierung nach Parlamentsbeschlüssen vom Frühjahr 2010*. Zurich: INFRAS.
- McKee-Ryan, F., Kinicki, A. J., Song, Z., & Wanberg, R. (2005, Vol. 90 No.1). Psychological and Physical Well-Being During Unemployment: A Meta-Analytic Study. *Journal of Applied Psychology* , pp. 53-76.
- Mendez, A. (. (2010). *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*. Louvain-la-Neuve: Bruylant-Academia.
- Mouzoune, K. (2009, 10 29). *Suivi longitudinal des bénéficiaires de l'aide sociale à Genève. Présentation pour les journées suisses de la statistique*. Consulté le juillet 14, 2011, sur Site de Statoo Consulting: www.statoo.ch/jss09/presentations/Mouzoune.ppt
- O'Connell, P. J., McGuinness, S., Kelly, E., & Walsh, J. (2009). *National Profiling of the Unemployed in Ireland. Research Series Number 10*. Consulté le juillet 14, 2011, sur <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090825142343/RS010.pdf>
- Obsan. (2010). *La santé dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2007 (Obsan rapport 43)*. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.
- OCDE. (2006). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2008). *Prestations et salaires 2007. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Oegerli, T., & Morlok, M. (2007). *Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Arbeitsbericht des Projekts „Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen“*. Zurich: AMOSA.
- OFAS. (2007.b). *Circulaire sur la détection et l'intervention précoces (CDIP)*. Berne: OFAS.
- OFAS. (2010). *Circulaire sur les mesures de réadaptation d'ordre professionnel (CMRP)*. Berne: OFAS.

- OFAS. (2007.a). *Circulaire sur les mesures de réinsertion (CMR)*. Berne: OFAS.
- OFFT. (2010). *Case management "Formation professionnelle". Rapport de monitoring 2010: état du projet*. Berne: OFFT.
- OFFT. (2007). *Le case management « formation professionnelle ». Principes et mise en œuvre dans les cantons*. Berne: OFFT.
- OFFT. (2008.a). *Validation des acquis. Donner une valeur à l'expérience. Guide national*. Berne : OFFT.
- OFS. (2009). *Arriver en fin de droit et après? Analyse de la réinsertion des personnes arrivées en fin de droit de l'assurance-chômage*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2009). *Evolution du niveau de formation de la population de la Suisse. Etude des déterminants, modélisation et scénarios*. Neuchâtel : OFS.
- OFS. (2011). *Indicateurs du marché du travail 2011. Résultats commentés pour la période 2005-2011*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2003). *La mobilité professionnelle de 1992 à 2002: une étude basée sur les données de l'enquête suisse sur la population active (avec son annexe avec les chiffres 1992-2009)*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2012). *La statistique de l'aide sociale 2010. Sélection des résultats*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2011). *Migration et intégration*. Consulté le juillet 25, 2011, sur <http://www.bfs.admin.ch>: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07.html>
- OFS. (2010). *Participation à la formation continue en Suisse. Premiers résultats du module «Formation continue» de l'enquête suisse sur la population active 2009*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2010). *Perspectives de la formation. Scénarios 2010-2019 pour le degré secondaire II*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2011). *Rapport social statistique suisse 2011*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2007). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2006. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2009). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2008. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2010). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2009. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2011). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2010. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- ORTE. (2007b). *Emploi faiblement qualifié. La branche de la santé et de l'action sociale dans le canton de Vaud*. Lausanne: Service de l'emploi.
- ORTE. (2007a). *Etude sur l'évolution de l'emploi faiblement qualifié. Situation dans le commerce de détail à Genève*. Genève: Service de la prospective.
- ORTE. (2010). *Evolution du travail intérimaire en Suisse romande. Version actualisée*. Genève: ORTE.
- Perret, V., Giraud, O., Helbing, M., & Battaglini, M. (2007). *Les cantons suisses face au chômage. Fédéralisme et politiques de l'emploi*. Paris: L'Harmattan.
- Peter, M. (2009, 4). Optimisation du service public de l'emploi: mise en pratique des enseignements tirés de diverses études. *La Vie Economique. Revue de politique économique* , pp. 50-54.
- Pfister, N. (2009). *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung des SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*. Berne: CSIAS.
- PRP. (2005). *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale. Un guide pour la recherche en politiques publique*. Ottawa: PRP.
- Ritschard, G., Bigotta, M., Losa, F. B., & Stephani, E. (2011, 7-8). Le parcours professionnel des chômeurs de longue durée en Suisse. *La Vie économique* , pp. 51-54.
- Rose, J. (2009). *La "non qualification". Question de formation, d'emploi ou de travail? Net.Doc.53*. Marseille: Céreq.
- Röthlisberger, S., & Yerly, D. (2010, 6). L'efficacité de la collaboration entre les services de placement publics et privés : un avantage pour les demandeurs d'emploi. *La Vie Economique. Revue de politique économique* , pp. 35-38.

- Rüst, T., & Debrunner, A. (2005). *Supported Employment. Modelle unterstützter Beschäftigung bei psychischer Beeinträchtigung*. Coire: Rüegger.
- Salognon, M. (2008, Janvier-mars). L'exclusion professionnelle: quelle implication des entreprises? *Horizons stratégiques* .
- SASoc. (2012). *Aide matérielle 2011*. Consulté le juillet 26, 2012, sur Site du Service de l'action sociale:
http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf43/Aide_materielle_2011.pdf
- SASoc. (2012). *Statistiques 2010 des mesures d'insertion sociale (MIS)*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- Schallberger, P., & Wyer, B. (2009). *Ermächtigung und Entmutigung? Eine fallrekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)*. Rorschach: FHS St. Gallen.
- Schaufelberger, D., & Mey, E. (2009). Modelle und Konzepte des Arbeitsintegration: Auslegeordnung und Systematisierung. *Fachtagung 2. Luzerner Tagung zur Arbeitsintegration. Konzepte- Erfahrung - Reflexion. 17. November 2009*. Lucerne.
- Schaufelberger, D., & Mey, E. (2010, 5). Viele Massnahmen – wenig Übersicht. Arbeitsintegration einer Systematisierung. *Sozialaktuell* , pp. 15-18.
- Schmidt, W. (2010, 4). Les personnes concernées ont besoin d'un appui. *ZESO* , pp. 7-9.
- Schräder, R., & Grämiger, B. (2010). *Promotion des compétences de base des adultes dans les cantons. Champs d'action et propositions de mesures*. Berne: CIFIC/FSEA.
- SECO. (2009). *Circulaire relative aux mesures du marché du travail (MMT)*. Consulté le juillet 28, 2011, sur www.espace-emploi.ch:
http://www.espace-emploi.ch/dateien/Kreisschreiben/Circulaire_MMT_2009.pdf
- SECO. (2008). *Examen de la situation actuelle dans le domaine de la location de services (Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location des services, LSE). Rapport final*. Berne: SECO.
- SECO. (2011). *Le chômage en Suisse 2010*. Neuchâtel: OFS.
- SECO. (2006). *Le Service de l'emploi et la location de services en Suisse : données statistiques*. Berne: SECO.
- SEdS. (2011). Annexe D. Emplois de solidarité (EdS) - Bilan. Février 2011. Dans L. C. Genève, *Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation de la nouvelle loi en matière de chômage (LMC - J 2 20)*. Genève: Etat de Genève.
- SEdS. (2009). Emplois de solidarité. Présentation - Formation et mesures socioprofessionnelles. Fribourg, le 4 novembre 2009. Fribourg: Mimeo.
- Service de la statistique du canton de Fribourg/Banque cantonale du canton de Fribourg. (2012). *Perspectives de l'économie fribourgeoise 2011. Une dynamique en équilibre*. Fribourg: SStat/BCF.
- SFP. (2011, novembre 26). *La formation professionnelle initiale. Indicateurs "Rentrée 2010"*. Consulté le juin 9, 2011, sur Site du SFP:
http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=3322
- Sheldon, G. (2010, 1/2). Le marché suisse du travail depuis 1920: les tendances à long terme. *La Vie Economique* , pp. 15-19.
- SOPFA. (2011). *Rapport du Projet-GO. Promotion des compétences de base pour adultes*. Fribourg: Mimeo, document interne.
- Stadt Winterthur. Departement Soziales. (2008). *Passage – an der Schwelle zum Sozialhilfebezug*. Consulté le juillet 14, 2011, sur http://www.soziales.winterthur.ch/upload/file/kap_be_richte_Passage_2008-04.pdf
- Stern, S., Marti, C., von Stokar, T., & Ehrler, J. (2010). *Evaluation de la formation professionnelle initiale de deux ans (AFP. Version abrégée)*. Zurich/Lausanne: INFRAS/IDHEAP.
- Suter, C., Perrenoud, S., Kuhn, U., Joye, D., & Gazareth, P. (. (2009). *Rapport social 2008. La Suisse mesurée et comparée*. Zürich: Seismo.
- Svarer, M. (2007). *The Effect of Sanctions on the Job Finding rate: Evidence from Denmark*. IZA DP No. 3015. Bonn: IZA.
- Swissstaffing. (2008). *Bericht. Temporärarbeit in der Schweiz*. Dübendorf: Swissstaffing.
- Swissstaffing. (2010). *Newsletter des 26. April 2010. Umfrage bei den swissstaffing-Mitgliedern über die*

Zusammenarbeit mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dübendorf: Swisstaffing.

Tattini-Antonin, V., & Bruttin, M.-D. (2006). Entreprises sociales d'insertion en Suisse : une première approche. Dans *Cahier de l'ARUC-ÉS, C-12-2006*. Montréal: Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Tschudi, C. (2008). Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Privatisierung geschützter Arbeitsplätze. Dargestellt am Beispiel eines Angebotes des Stadt Zürich zu Gunsten von IV-Rentnern und Rentnerinnen. Dans S. Adam, *Die Sozialfirma – wirtschaftlich arbeiten und sozial handeln. Beiträge zu einer sozialwirtschaftlichen Innovation* (pp. 71-93). Berne: Haupt.

van der Klaauw, B., & van Ours, J. C. (2010). *Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions affect Job Finding Rates*. Tinbergen Institute DP TI 2010-064/3. Amsterdam/Rotterdam: Tinbergen Institute.

van Ours, J. C. (2007). *Compulsion in active labour market programs*. Tilburg: Tilburg University.

Van Ours, J. C. (2002). *The Locking-in Effect of Subsidized Jobs*. IZA Discussion Paper No. 527. Bonn: IZA.

Van Ours, J. C. (2002). *The Locking-in Effect of Subsidized Jobs*. IZA Discussion Paper No. 527. Bonn: IZA .

Walker, P., Marti, M., & Bertschy, K. (2010). *Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Nachfolgstudie zur Studie von 2003*. Berne: SECO.

Weber-Gobet, B. (2011, mars 7). *La formation continue constitue-t-elle une chance ou un problème?* Consulté le juin 9, 2011, sur le site de Travail.Suisse: <http://www.travailsuisse.ch/fr/node/2684>

Weder, R., & Wyss, S. (2010). *Arbeitslosigkeit unter niedrig Qualifizierten: die Rolle der Globalisierung. Eine empirische Analyse für die Schweiz*. Berne: SECO.

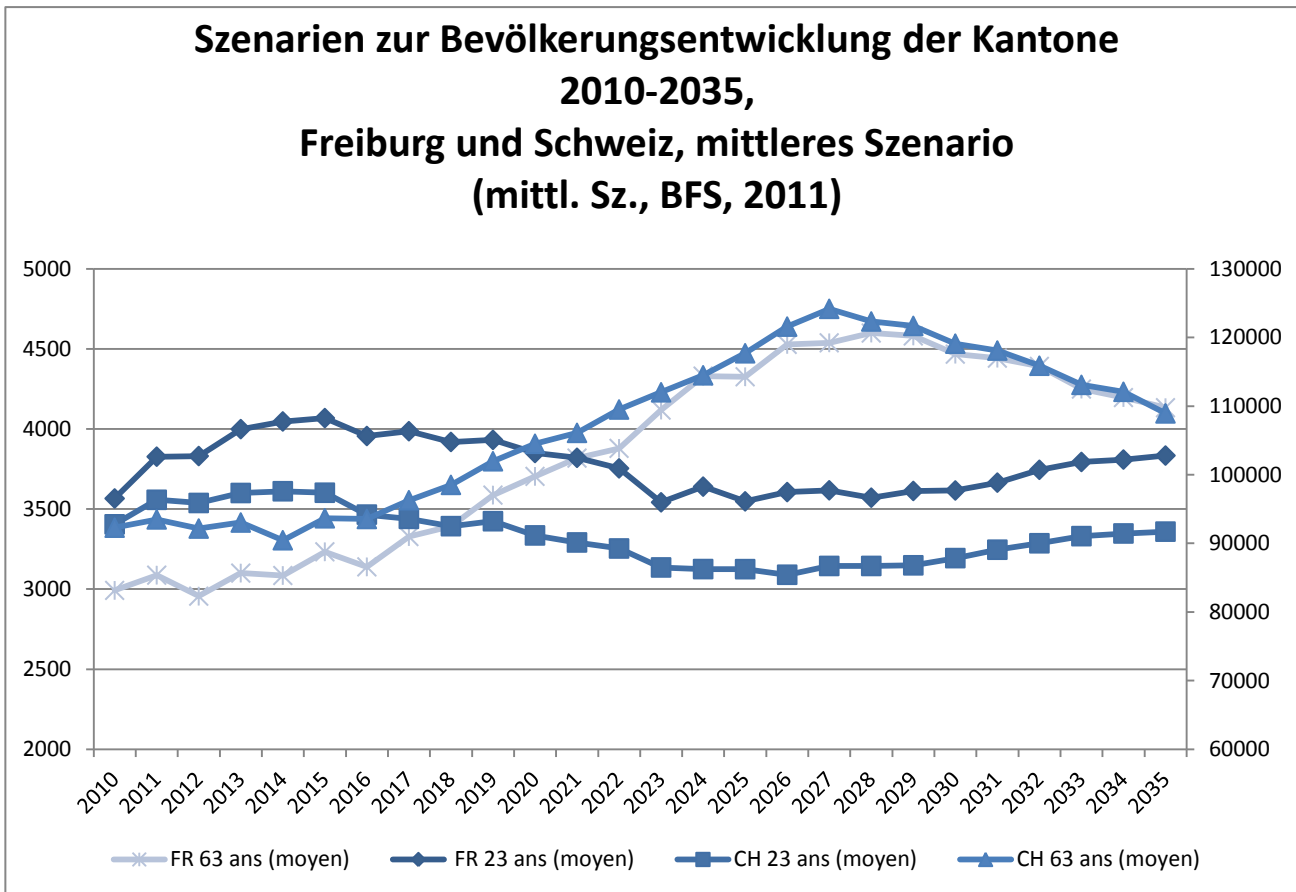
Winter-Ebmer, R. (2003). *Coping with Structural Crisis: Evaluating an innovative redundancy-retraining project*. Bonn: IZA.

Winterhager, H., Heinze, A., & Spermann, A. (2006). *Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany*. IZA DP No. 2109. Bonn: IZA.

Wolter, S., & Messer, D. (2009). *Formation continue et bons de formation. Résultats d'une expérience menée sur le terrain. Résumé et mise en perspective de certains aspects des résultats de l'étude*. Berne: OFFT.

VIII.2. Anhänge

VIII.2.1 Anhang 1: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2010-2035



VIII.2.2 Anhang 2: Prozess des Supported Employment

Den auf dem Supported Employment (auch Job Coaching oder begleitete Beschäftigung genannt) beruhenden Strategien ist gemeinsam, dass sie eine Serie verschieden organisierter Phasen beinhalten. Wir nehmen als Bezugspunkt die von der EUSE definierten Phasen (EUSE, 2007) Es gibt aber mehrere mögliche Modelle, die sich namentlich nach den angestrebten Zielen, den betroffenen Bevölkerungsgruppen und den aktiven Partnern des Netzwerks bestimmen (für eine Typologie: Rüst & Debrunner, 2005).

Von der EUSE wurde ein aus fünf Etappen bestehender Prozess als ein Modell der Guten Praxis, das als Struktur innerhalb des Supported Employment verwendet werden kann, identifiziert und anerkannt. Jede dieser Etappen beinhaltet zahlreiche Massnahmen, die sich an die betroffenen Personen entsprechend ihren Ressourcen und ihrem Bedarf richten.

	Phasen	Definition
Vor dem Kontakt mit dem Arbeitsmarkt	Beitritt der oder des Stellensuchenden	Es handelt sich um eine Phase der Beratung und der Entscheidung des/der allfälligen künftigen Leistungsempfängers/-empfängerin. Diese Etappe ermöglicht es, Informationen zugänglich zu machen und in angemessener Weise zur Verfügung zu stellen, so dass die Person am Ende fundiert darüber entscheiden kann, ob sie das Supported Employment zur Arbeitssuche nutzen möchte.
	Erstellen eines beruflichen Profils	Diese Etappe besteht aus Massnahmen der Ermittlung und Bilanzierung der Fertigkeiten, Fähigkeiten, Stärken und Schwächen der oder des Stellensuchenden. Daraus ergibt sich ein detailliertes Profil von arbeitsrelevanten Belangen, die für den weiteren Prozess von Bedeutung sind. In diesem Stadium erfolgt auch eine personenzentrierte Planung.
	Arbeitsplatzsuche	Hier kommen alle Techniken der Arbeitsplatzsuche, die sich positiv auf eine Anstellung auswirken können, zum Zug. Es handelt sich zugleich um eine Ausbildungsphase und eine Phase konkreter Aktivitäten. Im EUSE-Modell ist die oder der Stellensuchende selber für die Suche verantwortlich, der/die Anbieter/in des Supported Employment steht lediglich mit Informationen und detaillierten Ratschlägen zur Seite.
Bei der Rekrutierung	Arbeitgeberkontakt	In diesem Stadium hängen die Massnahmen davon ab, welches Format das Gespräch mit der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber annimmt. Die EUSE hält es für notwendig, dass die Fachperson für Supported Employment am Rekrutierungsgespräch teilnimmt, aber in der Praxis wird diese Bedingung nicht immer erfüllt. Die oder der Stellensuchende kann diese Etappe nutzen, um Auskünfte über die Stelle und die mit ihr verknüpften Anforderungen und Bedingungen einzuholen.
Begleitung nach der Anstellung	Betriebliche und ausserbetriebliche Unterstützung	<p>Grad, Menge und Form der Unterstützung hängen zum einen vom Bedarf, den Fähigkeiten und der beruflichen Situation der Leistungsempfängerin/des Leistungsempfängers ab, zum anderen von den Human- und Finanzressourcen der Anbieterin oder des Anbieters des Supported Employment. Idealerweise sollte die professionelle Unterstützung schrittweise heruntergefahren und durch die Unterstützung von Seiten der Arbeitskollegen ersetzt werden.</p> <p>Diese Vorkehrungen bieten nicht nur der Leistungsempfängerin bzw. dem Leistungsempfänger, sondern auch dem Arbeitgeber und den Arbeitskollegen eine Unterstützung. Die Intervention fördert die Entwicklung einer natürlichen Unterstützung am Arbeitsplatz und verstärkt diese trotz allfälliger Probleme, die ausserhalb des Arbeitsplatzes auftreten.</p>

Der Zweck dieses dynamischen Prozesses besteht in der Aufnahme einer bezahlten Arbeit, dem Erhalt einer echten Stelle, mit der berufliche Entwicklungsmöglichkeiten einhergehen, und der sozialen Integration am Arbeitsplatz (positive Arbeitsverhältnisse, Zugehörigkeitsgefühl usw.).

VIII.2.3 Anhang 3: Modell von Storstrøm und Sønderjylland

Die Betreuung läuft wie folgt ab: 1) 10 Tage nach ihrer Registrierung als Arbeitslose werden die Stellensuchenden zum betreffenden Programm einberufen. 2) Nach fünf bis sechs Wochen müssen sie an einem zweiwöchigen Kurs für Bewerbungstechnik teilnehmen. Anschliessend sind sie gehalten, alle ein bis zwei Wochen zu einem Einzelge-

spräch zu erscheinen, um sich in ihren Anstrengungen unterstützen und ihre Bemühungen um einen Arbeitsplatz überprüfen zu lassen. Es werden ihnen Stellenangebote vorgeschlagen. 3) Noch bevor die Personen seit vier Monaten arbeitslos sind, muss ihnen die Teilnahme an einer dreimonatigen Aktivierungsmassnahme angeboten werden. In diesem Stadium ist keine Massnahme, die länger als drei Monate dauert, zugänglich. 4) Personen, die nach sechs bis sieben Monaten immer noch keine Stelle gefunden haben, müssen an einem längeren Gespräch in Anwesenheit der Sozialarbeiterin oder des Sozialarbeiters teilnehmen, und es wird ein neues Eingliederungsprojekt aufgestellt. In dieser Phase können alle Massnahmen eingesetzt werden, auch länger dauernde (Graversen & van Ours, 2006).

Beginn der Arbeitslosigkeit	Brief an die Kontrollgruppe mit Einzelheiten des Programms	Programm für Stellensuche (2-wöchiges Atelier)	Intensive Einzelgespräche	Aktivierungsmassnahmen	Erneute Einberufung der/des Stellensuchenden, die oder der noch immer keine Stelle gefunden hat
0	1.5 Wochen	5-6 Wochen		4 Monate	6-7 Monate

VIII.2.4 Anhang 4: Hamburger Modell

Merkmale	Einzelheiten
Kreis der Anspruchsberechtigten	Langzeitarbeitslose Gering oder nicht Qualifizierte
Betroffene Stellen	Arbeitsvertrag mit einem monatlichen Bruttolohn zwischen 401 und 1700 € und 35-Stunden-Woche
Dauer und Höhe des Zuschusses	6 Monate (auf 10 Monate verlängerbar) 250 € für den Arbeitgeber und die beschäftigte Person (steuer- und abgabenfrei und nicht als Einkommen im Sinn der Sozialhilfe zählend) 300 € für alleinerziehende Beschäftigte oder Langzeitarbeitslose, die seit mehr als 24 Monaten ohne Tätigkeit sind
Teilzeitbeschäftigung	Möglichkeit der Teilzeitarbeit, d.h. zwischen 15 und 34 Wochenstunden, für einen auf 6 Monate begrenzten Zuschuss von 125 €
Gelegentliche Leistungen	Erteilung eines Bildungsgutscheins an den/die Arbeitgeber/in für die Ausbildung der beschäftigten Person entsprechend dem Bedarf Leider wenig genutzte Option (9% im Jahr 2009)
Aktivierung und Ausrichtung auf die Zielgruppen	Aktivierungsrate höher als in vergleichbaren Modellen Die Zielgruppe der gering qualifizierten Teilnehmenden wird in der Regel erfolgreich erreicht
Vorzeitiger Abbruch der Massnahme	2009 verliessen 40% der Teilnehmenden ihre Stelle vor dem Ende der Massnahme (davon 40% während der ersten drei Monate), dies wegen Schwierigkeiten in Verbindung mit der Zielgruppe und weil sie den Erwartungen der Arbeitgebenden nicht entsprachen oder nicht zu entsprechen glaubten.

Wirksamkeit

70% der Personen, die in die Massnahme aufgenommen wurden, sind sechs Monate nach deren Beginn nicht mehr arbeitslos gemeldet;

75% der Personen, die an das Ende der Massnahme gelangten, sind nicht mehr arbeitslos gemeldet;

86% der Personen, die sechs Monate nach Austritt aus dem Hamburger Modell sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, waren dies bei demselben Arbeitgeber, der sie im Rahmen des Hamburger Modells eingestellt hatte (Klebeffekt) ;

Bei 54% der Austritte konnte positiv ein Fortbestehen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung festgestellt werden, d.h. sie waren 20 Monate später immer noch beruflich eingegliedert (nach unten veranschlagt);

Sogar von den 40%, die vorzeitig aus der Massnahme austraten, waren 63% sechs Monate nach ihrem Ausscheiden nicht mehr arbeitslos registriert.

Das von der Stadt Hamburg entwickelte Modell (*Kombilohn-Modell zur Beschäftigungsförderung in Hamburg*) ist eine Kombination von Interventionen, die gleichzeitig auf die verschiedenen oben aufgeführten Ziele einwirken. Nach den regelmässigen Studien, die in den letzten fünf Jahren dieses Modell zum Gegenstand hatten, handelt es sich um ein wirksames und kostengünstiges Wiedereingliederungsinstrument. Im Jahr 2009 verursachte das Hamburger Modell Kosten in Höhe von rund 2700 € pro Eintritt, und in Relation zu den 53.9% erfolgreichen Integrationen in den allgemeinen Arbeitsmarkt errechnen sich dann Kosten in Höhe von 5178 € je Integration, womit sie weit unter denjenigen der deutschen Eingliederungszuschüsse (EGZ) liegen, die doppelt so hoch sind (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010). Die Besonderheit besteht darin, während sechs bis zehn Monaten dem Arbeitgeber und der beschäftigten Person einen pauschalisierten monatlichen Zuschuss von 250 € auszurichten, der als Anreiz dient und beide Seiten in einem gemeinsamen Interesse zusammenbringt. Das Modell zielt auf gering oder nicht qualifizierte Langzeitarbeitslose, indem die Zuschüsse nur für Stellen mit einem monatlichen Bruttolohn zwischen 401 und 1700 €, d.h. mit Niedriglöhnen, ausgerichtet werden. Der Zuschuss ist steuer- und abgabenfrei und wird nicht zu den Einkünften im Sinne der Sozialhilfe gerechnet. Die Förderung wird unbürokratisch über die Ausgabe von so genannten Eingliederungsschecks abgewickelt, die in den Jobcentern ausgegeben werden. Alle in das Programm aufgenommenen Arbeitgebenden kommen in den Genuss einer Zusatzleistung in Form eines Gutscheins für die Finanzierung einer Weiterbildung oder spezifischen Qualifizierungsmassnahme, die der beschäftigten Person gilt. Diese leider nur in einem von sechs Fällen genutzte Praxis hat den Vorzug, die allfällige Diskrepanz zwischen Lohnansprüchen und Produktivität der beschäftigten Person zu mindern (Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006). Mittel- und langfristig kann sie den Platz der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers konsolidieren und ihr oder ihm Aufstiegschancen eröffnen (Castra, 2003). Eine Auswertung zeigt, dass alle Personen, die von einem solchen Gutschein profitierten, eine höhere Wiedereingliederungsquote auswiesen als diejenigen, bei denen dies nicht der Fall war (Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006). Was die hohe Rate vorzeitiger Abbrüche der Massnahme angeht (im Jahr 2009 40%, davon die meisten in den ersten drei Monaten der Teilnahme), so zeigt eine Untersuchung der Personen, die aus dem Programm ausgetreten waren, dass sie gleichwohl eine höhere Wiedereingliederungsquote auswiesen als jene, die überhaupt nie daran teilgenommen hatten (+13 % ; *Idem*). Um das Risiko eines vorzeitigen Abbruchs zu senken, hat die Stadt Hamburg im Jahr 2009 ein *Servicecenter* eingerichtet und damit beauftragt, die Fragen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu beantworten (Hotline), sie zu beraten (aufsuchende Beratung), die Angebote von Arbeitgebenden entgegenzunehmen (Akquirierung von Arbeitsplätzen) und die Leistungsempfängerinnen und –empfänger in ihren Anfangsschwierigkeiten zu betreuen, um so die weitere Beschäftigung sicherzustellen (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010). Diese Innovation folgt den Feststellungen von Castra (2003; 2007), wonach eine Begleitung am Arbeitsplatz nötig ist, um die Einbindung in die Firma zu gewährleisten (s. *Effizienz des Supported Employment für Langzeitarbeitslose*, S.94).

Bezüglich der Wirksamkeit des Modells ist festzustellen, dass 70% der an der Massnahme Teilnehmenden sechs Monate nach deren Beginn nicht mehr arbeitslos gemeldet sind (der Prozentsatz steigt, wenn die Massnahme verlängert wird). Übrigens werden 86% der beschäftigten Personen bei demselben Arbeitgeber angestellt, bei dem sie das Programm absolviert haben (*Klebeeffekt*). Zwanzig Monate nach dem Austritt aus dem Programm sind 54% der Personen beruflich immer noch integriert (in Wirklichkeit dürften es mehr sein). Von den 40%, die vorzeitig aus der Massnahme ausgeschieden sind, haben 63% nach sechs Monaten gleichwohl wieder Arbeit gefunden (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010; Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006; Dietz, Koch, & Walwei, 2006).

VIII.2.5 Anhang 5 : Solidaritätsstellen (les emplois de solidarité, EdS)

Merkmale	Einzelheiten
Definition	Echte Stellen auf dem komplementären Arbeitsmarkt, die: <ul style="list-style-type: none">- die Stellen des regulären Marktes nicht konkurrenzieren,- Gegenstand eines unbefristeten Vertrags sind;- sozialbeitragspflichtige Löhne beinhalten,- vom Staat mitfinanziert werden,- als Sprungbrett zum regulären Arbeitsmarkt dienen.
Kreis der Anspruchsberechtigten	Ausgesteuerte Stellensuchende: <ul style="list-style-type: none">- deren Eingliederungschancen im regulären Arbeitsmarkt reduziert sind,- bei denen die Gefahr des Verlusts der sozialen Einbindung besteht.- Auswahlkriterien (nicht kumulativ) :- 55 Jahre und älter- Allein lebend, ohne Familie- Alleinerziehender Haushaltsvorstand mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern- Unzulängliche Beherrschung der französischen Sprache- Keine abgeschlossene obligatorische Schulbildung und/oder Berufsausbildung- Gering qualifizierende berufliche Laufbahn mit Unterbrüchen- Schwache oder fehlende Finanzressourcen- Beschäftigungsfähigkeit
Betroffene Stellen	Komplementärer Arbeitsmarkt, der alle Tätigkeiten der Produktion von Gütern und Dienstleistungen beinhaltet, die für Privatunternehmen nicht rentabel genug sind. Diese Tätigkeiten: <ul style="list-style-type: none">- werden von diesen Firmen aufgegeben (Auslagerung oder Aufgabe),- haben einen gewissen Nutzen für die Gemeinschaft,- können mit Unterstützung des Staates aufrechterhalten werden und die Aktivierung von aus dem regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen ermöglichen.
Partner und Bedingungen	Nicht gewinnorientierte Organisationen, die von öffentlichem Interesse sind oder Tätigkeiten auf dem komplementären Arbeitsmarkt entfalten, indem sie schon kantonale Beschäftigungsprogramme anbieten oder neue Stellen für Solidaritätsstellen schaffen, und finanzielle Eigenmittel für die Teilfinanzierung der Löhne freisetzen können

Dauer und Höhe der Löhne	Unbestimmt Monatlicher Bruttolohn (40-Stunden-Woche): - 3'000.- CHF für eine Funktion, die keine spezifische Ausbildung erfordert, - 3'500.- CHF für eine gleiche Funktion, wenn sie von einer Inhaberin oder einem Inhaber des eidg. Fähigkeitszeugnisses der betreffenden Berufsbranche oder eines gleichwertigen Berufsdiploms ausgeübt wird, - 4'000.- CHF für eine spezialisierte oder mit Verantwortlichkeiten verbundene Funktion, deren Ausübung zwingend ein eidg. Fähigkeitszeugnis der betreffenden Berufsbranche oder ein gleichwertiges Diplom voraussetzt.
Aktivierung und Ausrichtung auf die Zielgruppen	- Lohn beziehen und die Sozialhilfe vermeiden, - durch die Ausübung einer Tätigkeit der Produktion von Gütern oder Dienstleistungen seine Würde wiedererlangen, - die für die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt unentbehrlichen Kompetenzen erwerben oder wiedergewinnen, - die für eine erfolgreiche soziale Integration wesentlichen Beziehungen wahren oder neu knüpfen
Vorzeitiger Abbruch der Massnahme	Im Jahr 2010 verliessen 50% der Teilnehmenden ihre Stelle wegen Schwierigkeiten in Verbindung mit den Zielgruppen und weil sie den Erwartungen der Organisationen nicht entsprachen.
Wirksamkeit	Mit den heute verfügbaren Informationen lässt sich die Wirksamkeit der Massnahme nicht bestimmen. Es gibt keine Informationen über die Personen, die sich wieder in den regulären Arbeitsmarkt integriert haben.

VIII.2.6 Anhang 6: Die zwei Seiten der Aktivierung

Fordern	Fördern
1. Dauer und Höhe der Entschädigungen	1. «Klassische» arbeitsmarktliche Massnahmen
Kürzung der Versicherungs- oder Fürsorgeentschädigungen	Hilfe bei der Stellensuche und Beratung
Reduktion der maximalen Entschädigungsdauer	Politiken des Arbeitstrainings
	Unterstützung der selbständigen Erwerbstätigkeit
	Subventionierte Stellen
	Unterstützung der Mobilität
2. Strenge Zugangskriterien und Sanktionsklauseln	2. Steuerliche Anreize /die Arbeit «lohnend» machen
Restriktivere Definion des Begriffs der zumutbaren Beschäftigung	Bestimmungen für die Steuerbefreiung des Existenzminimums
Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung	Subventionierung der Löhne bei beruflicher Eingliederung in eine gering entlohnte Beschäftigung

3. Anforderungen in Verbindung mit der persönlichen Aktivität

Verbindliche Integrationsvereinbarungen

Überwachung der persönlichen Bemühungen bei der Stellensuche

Obligatorische Einberufung zu den aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen

3. Soziale Unterstützung

Case Management, persönliche Unterstützung

Psychologischer und sozialer Beistand

Familienpolitik

(Eichhorst, Kaufmann, & Konle-Seidl, 2008)