

## **5. Luzerner Tagung zur Arbeitsintegration**

---

# **Potenzial personenzentrierter Ansätze**

---

**11. November 2015**

Referat

---

## **Aktuelle Entwicklungen in der Arbeitsintegration: Eine sozialpolitische Einschätzung**

---

Werner Riedweg  
Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

## „Aktuelle Entwicklungen in der Arbeitsintegration“ Tagung zur Arbeitsintegration 2015

---

### **Einstieg**

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, wir haben uns heute mit dem Potenzial personenzentrierter Ansätze befasst und dabei spannende Einblicke erhalten. Gemäss Programm liegt es nun an mir, ihnen zum Abschluss eine sozialpolitische Einschätzung zu aktuellen Entwicklungen in der Arbeitsintegration darzulegen.

Ich werde mein Referat wie folgt gliedern:

- Einschätzungen zum politischen Umfeld auf nationaler Ebene rund um die Arbeitsintegration
- Einschätzungen zu kantonalen Strukturen und Beobachtungen zu Innovationen in einzelnen Organisationen
- Ein Blick aus der Perspektive der Menschen, die einerseits selber die Integration in die Arbeitswelt anstreben, andererseits aus Sicht der sozialen Sicherungssysteme zu integrieren sind.
- Die Zukunft der Arbeitswelt als Herausforderung für die Arbeitsintegration

Ich wähle dabei eine subjektive Sicht. Meine Einschätzungen ergeben sich aus Einblicken in die Praxis durch Dienstleistungs- und Forschungsprojekte, dem Kontakt mit Praktikerinnen und Praktikern der Arbeitsintegration in CAS und Masterlehrgängen der Weiterbildung und der laufenden Sichtung von aktuellen Publikationen rund um unsere Thematik.

### **Zum politischen Umfeld rund um die Arbeitsintegration**

Erlauben sie mir dabei zuerst einen Blick zurück in die jüngere Vergangenheit:

Im Dezember 2012 hat der Bundesrat auf ein Postulat zu einer allgemeinen Erwerbsversicherung mit einem ausführlichen Bericht<sup>1</sup> geantwortet. Dabei werden eine umfassende Überprüfung des Systems der sozialen Sicherheit und seiner Entwicklungsperspektiven besprochen. Der Bundesrat lehnt die Vorschläge für umfassende Reformen des Systems ab. Er zieht den pragmatischen Weg vor, bei Gesetzesreformen zu prüfen, ob Möglichkeiten bestehen, die Leistungssysteme zu vereinfachen, einander anzunähern oder besser zu koordinieren, falls davon mehr Effektivität, Effizienz oder Transparenz erwartet werden kann.

Diese grundsätzliche Positionierung scheint mir nach wie vor gültig. Ein politischer Diskurs bezüglich allgemeiner Erwerbsversicherung ist kaum mehr wahrzunehmen. Aber auch Reformideen zur Invalidenversicherung (IV) orientieren sich in erster Linie an finanziellen Sparzielen. Vor zwei Jahren hat Stefan Hüsler an dieser Tagung einen innovativen Vorschlag gemacht. Die IV sollte sich nach Kompetenzzentren und nicht nach einer föderalistischen Logik organisieren. Solche Ideen finden auf politischer Ebene keinen Wiederhall. Auf einer Makroebene des Systems der sozialen Sicherheit gibt es in Zusammenhang mit der Arbeitsintegration keine grösseren Reformprojekte. Die Politik befasst sich mit der Rentenreform 2020, sicher ein sehr wichtiges Thema um die Zukunft der Altersrenten zu sichern. Offenbar bleibt da für eine bessere Abstimmung der sozialen Sicherungssysteme, in Bezug auf die Arbeitsintegration, kaum Raum.

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) mit ihren Integrationsmassnahmen, und die IV nach der 6. IVG-Revision stehen je für sich und entwickeln sich weitgehend unabhängig voneinander. Dabei wird mit Blick auf die jüngeren, zugänglichen Studien, vorwiegend auf Prozessoptimierungen innerhalb der Systeme gesetzt. Auch die Sozialhilfe mit ihren Integrationsmassnahmen, die aktuell

---

<sup>1</sup> Erwerbsausfall und soziale Absicherung; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates (09.3655) Schenker Silvia „Allgemeine Erwerbsversicherung“ vom 12. Juni 2009

überprüft werden, folgt ihrer eigenen inneren Logik. Ich möchte an dieser Stelle unsere sozialen Sicherungssysteme nicht schlecht reden. Auch in Bezug auf die Arbeitsintegration wird viel geleistet und wir stehen im internationalen Vergleich gut da.

Dennoch würde ich mir mehr Innovation, Entwicklung und Abstimmung auf die realen Lebenssituationen der Erwerbslosen Menschen wünschen.

Nach wie vor bilden Menschen mit psychischer Erkrankung die grösste Gruppe von IV-Neuberentungen. Der Mix aus Druck und verschärften Kriterien einerseits und Sensibilisierungskampagnen und Appellen an die Wirtschaft andererseits sind kaum ausreichende und adäquate Antworten auf diese Herausforderungen. Die ALV tut sich mit der Integration von Langzeiterwerbslosen schwer. Ebenso hat sie auf die zunehmenden Schwierigkeiten von Menschen über fünfzig wieder einen Job zu finden, bisher mit beschwichtigenden Argumenten reagiert. In der Sozialhilfe endet die Zielsetzung Arbeitsintegration oftmals in einer Sackgasse. Eine wachsende Zahl von Sozialhilfebeziehenden, die gemäss gesetzlichen Vorgaben und deren aktueller Interpretation keinen Anspruch auf Leistungen der IV haben, aber schlicht nicht Arbeitsmarktfähig sind, führt dazu, dass sich die Sozialhilfe für diese Menschen zu einer Art Rente entwickelt.

Aus meiner Sicht ist es unabdingbar, dass sich die Praxis der IV, der ALV und der Sozialhilfe besser aufeinander abstimmen. Zu berücksichtigen sind noch weitere wichtige Akteure wie die Kranken- und Unfallversicherungen und auch die Pensionskassen, die sich mit Arbeitsintegration befassen. Dieser Anspruch kann nicht mit einer interinstitutionellen Zusammenarbeit (iiz) eingelöst werden, wie sie heute praktiziert wird. Es geht nicht einfach um Koordination in einzelnen Fällen, was natürlich durchaus Sinn machen kann, sondern darüber hinaus um die Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses, einer gemeinsamen Terminologie und den Austausch von Know-how. In die richtige Richtung geht ein vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) initiiertes Projekt „Zusammenarbeit ALV-Sozialhilfe“ in dem in einer Arbeitsgruppe gemeinsame Merkmale zur Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit erarbeitet werden. Ich frage mich aber, warum hier die IV nicht mit am Tisch sitzt?

### **Einschätzungen zu kantonale Strukturen und Beobachtungen zu Innovationen in einzelnen Organisationen**

In unserem föderalistischen System sind die Kantone besonders gefordert. Zumindest auf kantonaler Ebene sollten die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe und die Invalidenversicherung die Massnahmen und Angebote zur Integrationsförderung koordinieren und aufeinander abstimmen. Es brauchte gemeinsame Grundlagen, in welcher Form Abklärungen, Qualifizierungen und Vermittlungen für Personen mit Chancen für die Integration in den regulären Arbeitsmarkt vorgenommen werden.

Heute ist es vielerorts Praxis, dass die drei Systeme auf kantonaler Ebene, je autonom versuchen ihre Arbeitgebendennetzwerke aufzubauen um bei der Akquise von Integrationsarbeitsplätzen direkt in Konkurrenz treten. Zusätzlich sind auch Anbieter von Integrationsangeboten auf dem gleichen Markt aktiv. Aus Sicht von Arbeitgebenden und Wirtschaftsunternehmen wird dies teilweise sehr unangenehm erlebt. Dies ist mir aus Gesprächen mit HR-Verantwortlichen bekannt. Ein koordiniertes Vorgehen, zumindest der kantonalen Stellen würde es erleichtern, die Wirtschaft als Partnerin für die Arbeitsintegration zu gewinnen.

Gefragt sind regionale Zusammenarbeit und Initiativen der Verantwortlichen der Arbeitslosenversicherung, der IV, der Sozialhilfe und der Wirtschaft.

Kantonale Regierungen könnten hier strategische Vorgaben machen und zusammen mit Wirtschaftsvertretern und den Verantwortlichen für die sozialen Sicherungssysteme kreative Modelle entwickeln.

Das Pilotprojekt „Pforte Arbeitsmarkt“ im Kanton Aargau, ist ein mutiger Schritt in diese Richtung: Durch die engere Zusammenarbeit des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Aargau, der Sozialversicherungsanstalt (SVA) des Kantons Aargau und 10 Pilotgemeinden, sollen die Klientinnen und Klienten schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Schneller zumindest, als wenn die Institutionen jede für sich alleine arbeiten würde. Neben dieser ergebnisorientierten Zielsetzung ist dieses Pilotprojekt auch aus „kultureller“ Sicht sehr wertvoll. Hier werden Erfahrungen gesammelt, was es bedeutet wenn Mitarbeitenden aus den drei Systemen konkret im Alltag an den gleichen Inhalten arbeiten.

Aber auch die systematische Entwicklung der Beratungsqualität wie wir sie bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) im Kanton Solothurn beobachten können (die HSLU-SA ist da in einem begleitenden Projekt involviert), ist wichtig und sollte über die involvierten RAV hinaus ausstrahlen.

Positiv zu erwähnen ist auch die Praxis im Kanton Zürich wo RAV fallbezogene Beratungen für Sozialhilfe beziehende anbieten. Sie klären mittels Kurz-Assessment das Arbeitsmarktpotential von ganz oder teilweise erwerbsfähigen Klientinnen und Klienten ab.

Diese Beispiele zeigen, dass Optimierungen und Entwicklungen auch im Rahmen der bestehenden sozialen Sicherungssysteme möglich sind, wenn das jeweilige Know-how gegenseitig nutzbar gemacht wird.

**Blick aus der Perspektive der Menschen, die einerseits selber die Integration in die Arbeitswelt anstreben, andererseits aus Sicht der sozialen Sicherungssysteme zu integrieren sind.**

Mitwirkungspflicht versus Autonomie und Eigenwirksamkeit: In allen Sicherungssystemen sind die Leistungsbeziehenden Personen angehalten und verpflichtet, aktiv an einer beruflichen Integration mitzuwirken. Je nach System gibt es unterschiedliche Sanktionen, wenn diese Mitwirkung nicht in genügendem Ausmass erfolgt. Im eingangs erwähnten Bericht des Bundesrats äussert sich dieser auch zu Werten und zur sozialen Gerechtigkeit. Er kommt dabei zum Schluss, dass eine Balance gefunden werden muss zwischen der Eigenverantwortung von Personen, die Leistungen aus dem sozialen Sicherungssystem beziehen und der Verantwortung der Gesellschaft berufliche und soziale Integration zu fördern. Damit werden berechtigterweise Ansprüche an Leistungsbeziehende gestellt. Nach meinem Empfinden deckt sich das auch mit den persönlichen Zielen und Vorstellungen der meisten Menschen, die auf Leistungen der Arbeitsintegrationssysteme angewiesen sind. Die Menschen wollen arbeiten und ihren Lebensunterhalt wenn irgend möglich mit ihrem eigenen Einkommen bestreiten. Sie sind auch bereit etwas zu investieren um dieses Ziel zu erreichen.

Nur decken sich die Vorstellungen und Ziele und Einschätzungen von Personal- und Integrationsberatenden nicht immer mit denen ihrer Klientinnen und Klienten. Was passiert dann? Sanktionen und Verfügungen sind die Folge. Forschungen zeigen nun, dass die Wirkung dieser Instrumente begrenzt ist, und sie sehr gezielt eingesetzt werden sollten. Offensichtlich wirken Sanktionen, die aufgrund mangelnder Bewerbungen während der Kündigungsfrist ausgesprochen werden kontraproduktiv für den weiteren Verlauf<sup>2</sup>. Der heutige Diskurs zu den personenzentrierten Ansätzen zeigt auf, dass erstens möglichst individuell zugeschnittene Integrationsprozesse gestaltet werden sollten, zweitens die Eigenwirksamkeit der Leistungsbeziehenden Personen im Sinne von Mitsprache, Mitdenken und Einbezug, die Motivation entscheiden stärken kann. Die Beratenden sollten die Leistungsbeziehenden so gut informieren, dass diese in der Lage sind abzuwägen, zu vergleichen und mitzuentcheiden. Wie im Referat von Susanne Aeschbach deutlich wurde, sollen

---

<sup>2</sup> Michael Morlok, David Liechti, Rafael Lalive, Aderonke Osikominu, Josef Zweimüller (2015) Wirkung von Beraterinterventionen: Der Einfluss von Zuweisungen, Sanktionen und Beraterwechsel auf das Bewerbungsverhalten von Stellensuchenden

die Menschen mit ihrer Biografie, ihren Ressourcen, Zielen und Wünschen ins Zentrum gerückt werden. Unterstützungsleistungen sind von der Person aus zu denken, so dass sie für diese als hilfreich und unterstützend wahrgenommen werden. Wenn man diesem Anspruch in der alltäglichen Beratungsarbeit gerecht werden möchte bedingt dies eine entsprechende Haltung und Schulung der Mitarbeitenden auf allen Stufen. Zu Ende gedacht, könnte sich die Beziehung zwischen Beratenden und Stellensuchenden markant verändern. Weniger Standardisierung bei Zuweisungen und mehr gemeinsam erarbeitete, individuell entwickelte Integrationsstrategien könnten die Folge sein.

Aktuell kann eine solche Entwicklung zur Personenzentrierung noch nicht beobachtet werden. Immerhin gewichtet die soeben erschienene Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle<sup>3</sup> die Perspektive der Teilnehmenden in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PVB's) und Berufspraktika rel. stark. Zu denken geben sollte uns, dass gemäss dieser Studie nur die Hälfte der befragten Teilnehmenden, die PVB's im Nachhinein als nützlich für ihre berufliche Integration beurteilt haben. Dabei bestehen signifikante Zusammenhänge zwischen der Nützlichkeits einschätzung und der Unterstützung durch den Personalberater und den vereinbarten Zielen. Die Wirkung und Sinnhaftigkeit von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist also weniger von den Massnahmen selber, sondern von den damit zusammenhängenden Entscheidungs- und Selektionsprozessen abhängig. Eine wichtige Komponente stellen die Ziele dar, die mit der Massnahme erreicht werden sollte: Je sinnvoller sie von der stellensuchenden Person empfunden wurden, desto nützlicher wurde ein PVB erlebt.

### **Der Arbeitsmarkt und die Zukunft der Arbeitswelt als Herausforderung für die Arbeitsintegration**

Über Arbeitsintegration nachzudenken ohne die Situation und die Entwicklungen des Arbeitsmarktes und der Arbeitswelt zu berücksichtigen macht keinen Sinn. Wir erleben gerade wie der schweizerische Wirtschaftsstandort die Auswirkungen der Aufhebung des Franken-Mindestkurses verdaut. Die Kommentatoren sind sich dabei nicht einig, ob man nun beruhigt feststellen darf, dass diese Herausforderung gemeistert wurde oder ob man von einer schleichenden Verlagerung von Stellen mit einer Tendenz der Deindustrialisierung sprechen muss. Auf jeden Fall steigt der Druck die Produktivität weiter zu steigern, für die Export orientierte Wirtschaft stetig und dies kann nur mit weiterer Automatisierung erreicht werden. So gehen Stellen für weniger qualifizierte Arbeitnehmende verloren. Das Jobwachstum in der Schweiz in den letzten Jahren war zu einem grossen Teil im Gesundheitswesen. Dabei handelt es sich durchaus um anspruchsvolle Stellen. Es gibt auch in verschiedenen weiteren Branchen einen Fachkräftemangel. Die Arbeitsmarktchancen für gut qualifizierte stehen gut.

Die Arbeitswelt befindet sich in einem ständigen Veränderungsprozess und das Tempo der Veränderungen beschleunigt sich. Der technologische Fortschritt ist dabei der wichtigste Treiber. Ich wage die These, dass Bildung, Ausbildung und Flexibilität in der Zukunft noch wichtiger werden. Die Verbindlichkeit von Anstellungen nimmt ab. Unternehmen unterscheiden zwischen einer Stammebelegschaft und zusätzlichen Kräften die nach Bedarf und für Projekte herangezogen werden können. Es fragt sich ob angesichts dieser Entwicklung in Zukunft genug Jobs bereitgestellt werden können oder ob wir nicht in eine grössere, strukturelle Arbeitslosigkeit, wie sie in einigen europäischen Ländern bereits beobachtet werden kann, hineingeraten werden.

---

<sup>3</sup> EFK-13470

*Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung*  
Evaluation der Wirkungen, des Vollzugs und der Aufsicht

Als Gegenteil ist die demografische Entwicklung in der Schweiz zu berücksichtigen. Zehntausende von Fachkräften in verschiedenen Branchen, gehen in den nächsten Jahren in Pensionierung und ein Fachkräftemangel ist bereits Tatsache.

In einem Bericht der Gottlieb Duttweiler Institute (GDI<sup>4</sup>) zu Menschen mit Behinderung in der Welt 2035 ist ein Kapitel der Zukunft der Arbeitswelt gewidmet.

Ich zitieren:

*„Der Arbeitsmarkt wird solidarischer und härter  
Unternehmen stehen unter Druck: Wirtschaftsorientierung, Beschleunigung,  
Leistungsdruck, Fachkräftemangel und Alterung strapazieren übliche Unternehmens- und  
Personalstrategien. Unternehmen reagieren unterschiedlich auf diesen zunehmenden Druck, was zu  
einer Polarisierung führt: Auf der einen Seite hochagile, durchtechnologisierte und global  
agierende Unternehmen, welche die flinksten Talente anziehen; auf der anderen Seite die  
Aussteigerunternehmen, die auf „Slow is beautiful“ und lokale Wertschöpfung setzen. Zwischen  
den beiden Extremen droht eine zunehmend schrumpfende Mitte. Kleine und mittelständische  
Unternehmen besinnen sich auf ihre soziale Verantwortung und orientieren sich an den Ressourcen  
ihrer Mitarbeiter. Die Erwerbsarbeit bricht aus ihrem im 20. Jahrhundert klar definierten Rahmen  
aus. Die Grenzen zwischen Arbeits- und Freizeit, zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit,  
zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand verwischen immer mehr....*

Der Bericht zeigt weiter auf, dass flexibilisierte, individualisierte Lebens- und Arbeitsmodelle immer breitere Gruppen von Erwerbstätigen betreffen werden. Von einer solchen „Projekttisierung“ der Arbeit profitieren insbesondere flexible, mit hoher Eigenmotivation und Leistungsbereitschaft versehene Personen. Langsamere, leistungsschwächere oder kognitiv weniger bewegliche Menschen werden es schwer haben sich in einem solchen Arbeitsmarkt zu behaupten. Trotz dieser auch bedrohlichen Entwicklungen werden im Bericht auch Perspektiven für die „weniger fitten“ skizziert. Alleine schon aus demografischen Gründen, wird es darum gehen, die Ressourcen der Menschen in der Arbeitswelt nutzbar zu machen und es wird möglicherweise eine langsamere, geschütztere Arbeitswelt im Bereich der KMU entstehen. Dabei werden Grenzen eines ergänzenden zum regulären Arbeitsmarkt fließender.

Es wäre verlockend dieses Bild weiter auszumalen, aber letztlich sind Aussagen zur Zukunft immer Versuche die Welt von morgen mit dem aktuellen Stand des Irrtums von heute zu beschreiben. Wir müssen nicht soweit vorausschauen um Reformbedarf in unserem System der sozialen Sicherheit und seinen Bezügen zur Arbeitswelt festzustellen.

## **Fazit**

Meine Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf nationaler Ebene gibt es zurzeit kaum Bestrebungen die sozialen Sicherungssysteme in Bezug auf die Arbeitsintegration besser aufeinander abzustimmen. Der Fokus liegt auf Reformen innerhalb der einzelnen Systeme (z.B. der IV oder der Sozialhilfe), dabei stehen Prozessoptimierungen und finanzielle Einsparungen im Zentrum.
- Die meisten Kantone nutzen ihre Möglichkeiten nicht, in ihrem Einzugsgebiet eine koordinierte und abgestimmte Integrationspolitik zu entwickeln. Auch hier stehen die einzelnen Sicherungssysteme je für sich. Einzelne Pionierprojekte, bei denen eine Zusammenarbeit insbesondere zwischen der ALV und Sozialhilfe zu beobachten sind, bilden die Ausnahmen.

---

<sup>4</sup> Mirjam Hauser, Daiela Tenger (2015). Menschen mit Behinderung in der Welt 2035. GDI Gottlieb Duttweiler Institute. Im Auftrag der schweizerischen Stiftung für cerebrall gelähmte Kinder

- Das Potential der Personenzentrierung, wie es an der heutigen Tagung sichtbar gemacht werden konnte, wird erst zögerlich erkannt. Immerhin gewinnt die Sichtweise von Teilnehmenden in Integrationsangeboten in der Forschung an Bedeutung.
- Die Herausforderungen eines zukünftigen Arbeitsmarktes sind noch nicht wegleitend für die sozialen Sicherungssysteme, die Arbeitsintegration fördern wollen.
- Ausbildung Weiter- und Nachholbildung müssten viel stärker gewichtet werden.
- Aber auch die Anbieter von Integrationsangeboten müssten sich vermehrt zu Ausbildungsbetrieben entwickeln und eine engere Zusammenarbeit mit dem regulären Arbeitsmarkt aufbauen.
- Die Grenzen zwischen regulärem- und ergänzendem Arbeitsmarkt sollten fließender und durchlässiger werden.

Ich danke ihnen für ihre Aufmerksamkeit!

Luzern 09.11. 2015

Institut für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention  
**Werner Riedweg**  
MBA Sozialmanagement  
Dozent und Projektleiter