

**armut+**  
halbieren



**«Arbeit ist ein zentrales Element im Kampf gegen Armut. So haben Erwerbstätige ein markant geringeres Armutsrisiko. Der nachhaltigen beruflichen Integration kommt im Kampf gegen Armut also eine zentrale Rolle zu. Caritas hat die Kantone nach ihrem Engagement in der beruflichen Integration befragt.»**

Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik 2017

# **Durch berufliche Integration Armut bekämpfen**

# Berufliche Integration: eine Analyse zum Engagement der Kantone

**In Kürze:** Armut in der Schweiz ist kein Tabuthema mehr. Dennoch fehlt hierzulande ein nationales Monitoring, das die Armutssituation systematisch analysiert und die dringlichen Handlungsfelder benennt. Caritas erstattet deshalb bereits zum sechsten Mal in Folge Bericht zu einem armutspolitischen Thema, dieses Jahr zur beruflichen Integration.

Arbeit ist ein zentrales Element im Kampf gegen Armut. So haben Erwerbstätige ein markant geringeres Armutsrisiko. Der nachhaltigen beruflichen Integration kommt im Kampf gegen Armut also eine zentrale Rolle zu. Zahlreiche Akteure engagieren sich in diesem Bereich, wobei die Kantone eine Schlüsselposition einnehmen. Caritas hat die Kantone deshalb nach ihrem Engagement in der beruflichen Integration befragt.

Die Analyse zeigt: Das strategische Engagement in der beruflichen Integration unterscheidet sich stark zwischen den Kantonen. Nur in sechs Kantonen liegen derzeit kantonale Strategien zur beruflichen Integration vor. Meist fokussieren diese ausschliesslich auf die (Wieder-)Eingliederung von Erwerbslosen, insbesondere von jungen Erwachsenen, Langzeitarbeitslosen oder Migrantinnen und Migranten. Die zur beruflichen

Integration notwendigen Rahmenbedingungen wie die Besserstellung von «Working Poor» oder die Verbesserung der Möglichkeit, Beruf und Familie zu vereinbaren, werden von den Kantonen oft nicht in den Blick genommen. Sechs Kantone haben strategische Ansätze zur beruflichen Integration, besitzen also Armutsberichte und/oder definieren entsprechende Ziele in der Legislaturplanung. Die restlichen 14 Kantone verfügen mit der Interinstitutionellen Zusammenarbeit und den kantonalen Integrationsprogrammen nur über Basisstrukturen.

Will man das Potenzial – Armut durch Erwerbsarbeit zu bekämpfen – ausschöpfen, braucht es kantonale Strategien zur beruflichen Integration, welche auf Situationsanalysen beruhen, Ziele definieren, Massnahmen daraus ableiten und regelmässig auf ihre Wirkung geprüft werden. Ein armutspolitischer Blick garantiert, dass neben der (Wieder-)Eingliederung auch grundlegende Arbeits- und Rahmenbedingungen in den Blick genommen werden. Altersunabhängige qualifizierende Aus- und Weiterbildung sowie Fragen der sozialen Integration werden im Zuge der Digitalisierung immer zentraler.

Mit der Erklärung «Armut halbieren» lancierte Caritas 2010 – im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – eine Dekade zur Armutsbekämpfung in der Schweiz. Sieben Jahre später ist Armut hierzulande kein Tabuthema mehr. 2013 lancierte der Bund ein Programm zur Bekämpfung und Prävention von Armut. Noch bis 2018 werden in diesem Rahmen Grundlagen in den Bereichen Bildung, soziale und berufliche Integration sowie Wohnen und Familienarmut erarbeitet. Mit der Verabschiedung der UNO-Agenda 2030 im September 2015 erlangte die Armutsbekämpfung darüber hinaus auch international neue Beachtung. Kernstück der Agenda 2030 sind 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Gemeinsam mit allen anderen Mitgliedern hat die Schweiz der Agenda 2030 zugestimmt. Damit verpflichtet sie sich zur Armutsbekämpfung im Inland und zu einer kohärenten Politik, die sich auch hierzulande am Ziel der Überwindung von Armut ausrichtet.

Nach wie vor fehlt jedoch ein nationales Armutsmonitoring, das einen Überblick zur Armutssituation in der Schweiz liefert, die armutspolitische Situation beobachtet, Entwicklungen analysiert und Handlungsbedarf ausweist. Caritas veröffentlicht deshalb zum sechsten Mal in Folge themenspezifische Beobachtungen zur Armutspolitik. Im Zentrum steht dieses Jahr die berufliche Integration.

# Arbeit ist ein zentrales Element in der Armutsbekämpfung

Ob und zu welchen Bedingungen wir arbeiten, ist massgebend für unsere Lebensqualität. Idealerweise bietet Erwerbsarbeit materielle Sicherheit, schafft Zukunftsperspektiven sowie die Möglichkeit für soziale Begegnungen. Sie gibt uns die Gewissheit, Teil der Gesellschaft zu sein. Nicht alle Menschen aber haben eine existenzsichernde Beschäftigung. Grundsätzlich gilt: Wer einer Erwerbsarbeit nachgeht, ist einem geringeren Armutsrisiko ausgesetzt. Während 7,0 Prozent der Gesamtbevölkerung in Armut leben, trifft es bei den Erwerbstätigen nur 3,9 Prozent. Untersucht man den Zusammenhang von Erwerbsarbeit und Armut, so zeigt sich: Mindestens drei Gründe tragen im Kontext von Arbeit derzeit zu Armut bei. Erstens: Wer keine Arbeit hat, erzielt auch kein Einkommen. Erwerbslose können ihre Existenz nicht eigenständig sichern. Zweitens: Auch wer Arbeit hat, ist nicht zwingend vor Armut gefeit. So kämpfen Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen häufig mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze. Sei dies, weil sie als Niedrigqualifizierte selbst mit einem Vollzeitpensum nur einen kleinen Lohn erzielen, oder aber, weil sie beispielsweise unfreiwillig Teilzeit arbeiten. Drittens trägt auch die mangelnde Möglichkeit, Beruf und Familie zu vereinbaren, zu Armut bei. So kommen berufstätige Eltern – insbesondere Alleinerziehende – häufig nicht auf einen existenzsichernden Lohn, weil die Betreuungsarbeit für Kinder oder für pflegebedürftige Angehörige es unmöglich macht, in einem grösseren Pensum oder Vollzeit zu arbeiten.

Nicht alle Männer und Frauen haben also die gleichen Möglichkeiten, eine existenzsichernde Arbeit auszuüben. Einige sind beruflich schlecht integriert, andere sind vom Arbeitsmarkt ganz ausgeschlossen. Dieser Trend hat sich in den letzten Jahren mit dem Strukturwandel zugespitzt.

## Aktuelle Herausforderungen

### **Arbeitsmarkt im Wandel – Stellen für Niedrigqualifizierte verschwinden**

Seit einigen Jahren durchlebt die Schweiz einen wirtschaftlichen Strukturwandel mit tiefgreifenden Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. So hat die Globalisierung zu Verlagerungen ganzer Arbeitsbereiche ins produktionsgünstige Ausland geführt. Insbesondere im gewerblich-industriellen Sektor ging die Nachfrage nach Arbeitskräften zurück. Zudem wurden Tätigkeiten für Niedrigqualifizierte im Zuge des technologischen Fortschritts vermehrt durch Robotertechnologien ersetzt. Dieser Trend wird sich mit der aktuellen Digitalisierung weiter fortsetzen. Das Arbeitsangebot für niedrigqualifizierte Männer und Frauen schwindet. Dies zeigt sich heute bereits in den Statistiken. So ist sowohl die Ar-

beits- als auch die Erwerbslosenquote in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Auffallend dabei ist: Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu. Gut ein Drittel der Personen auf Arbeitssuche bleibt länger als ein Jahr ohne Stelle.

### **Anforderungen steigen – prekäre Beschäftigung nimmt zu**

Im Zuge des Strukturwandels verändern sich auch die Anforderungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Eine gute Grundausbildung sowie kontinuierliche Weiterbildungen werden im Wettbewerb um eine Arbeitsstelle immer zentraler. Gleichzeitig steigen die Ansprüche an die Flexibilität der Arbeitnehmenden gerade im Niedriglohnbereich. Für die Betroffenen bedeutet dies oft eine Anstellung zu prekären Bedingungen. So hat beispielsweise die Unterbeschäftigung – die sogenannte unfreiwillige Teilzeitarbeit – in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Gemessen an der Gesamtbevölkerung liegt sie 2015 bei sieben Prozent. Frauen sind mit über elf Prozent dreimal häufiger von Unterbeschäftigung betroffen als Männer. Grundsätzlich zeigen die Statistiken, dass eine Erwerbsarbeit kein Garant mehr für Existenzsicherung ist. So sind derzeit in der Schweiz 145 000 Frauen und Männer trotz Erwerbsarbeit arm. Sie sind «Working Poor».

### **Sackgasse Arbeitslosigkeit – zunehmend finden Erwerbslose nicht mehr zurück**

Für eine steigende Zahl von Männern und Frauen wird die Arbeitslosigkeit zunehmend zur Sackgasse. Immer öfter bleiben sie nach einem Stellenverlust aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen. So hat die Anzahl der ausgesteuerten Personen, also derjenigen, die ihr Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung verlieren, in den letzten Jahren stetig zugenommen. Während 2001 rund 13 000 Männer und Frauen ausgesteuert wurden, stieg die Anzahl Aussteuerungen 2016 auf 40 000 Personen. Häufig bleibt den ausgesteuerten Männern und Frauen nur noch der Weg in die Sozialhilfe. Und auch dort nimmt der Anteil der Langzeitbeziehenden zu. So ist die mittlere Bezugsdauer in den letzten fünf Jahren von 19 Monaten auf 22 Monate angestiegen. Vom Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt besonders betroffen sind ältere Arbeitslose, Frauen und Niedrigqualifizierte. So ist das Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu werden, in den letzten Jahren vor allem für über 55-Jährige angestiegen. Überdurchschnittlich vom Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt betroffen sind auch niedrigqualifizierte Personen. Rund die Hälfte der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger hat keinen Berufsabschluss.

Frauen sind zudem häufig länger in prekären Lebenslagen. Oft sind es Alleinerziehende, deren komplexe Situation mit

Beruf und Familie sich über einen längeren Zeitraum nicht ändert. Von Erwerbslosigkeit überdurchschnittlich betroffen sind im Weiteren auch Jugendliche und junge Erwachsene, die den Übergang von der Schule in die Berufsbildung und von dort in eine reguläre Erwerbsarbeit nicht schaffen, sowie Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die häufig über zu wenig oder nicht anerkannte Ausbildungen verfügen. Für diese Menschen ist die berufliche Integration oft ausser Reichweite. Deshalb geht es in der Praxis dann um ihre soziale Integration. Das heisst, der Blick richtet sich auf Beschäftigungsmöglichkeiten mit dem Ziel der sozialen Teilhabe.

## Berufliche Integration: Definition und staatliche Akteure

Die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt haben sich in den letzten Jahren gewandelt. Für einige Bevölkerungsgruppen ist es schwieriger geworden, eine Erwerbsarbeit zu finden beziehungsweise ihre Existenz durch Arbeit zu sichern. Gleichzeitig bleibt die Existenzsicherung an die Erwerbsarbeit gebunden. In diesem Spannungsfeld ist das Engagement für berufliche Integration zu situieren. Das vorliegende Monitoring richtet den Blick auf die berufliche Integration als dem zentralen Element zur Armutsbekämpfung.

Dabei beinhaltet berufliche Integration Prozesse und Massnahmen, die den Zugang von Personen zur Erwerbsarbeit sowie die nachhaltige Integration in die Erwerbsarbeit sichern und fördern. Ziel der beruflichen Integration ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Einzelnen.

Damit die berufliche Integration in den Arbeitsmarkt nachhaltig ist, müssen aus armutspolitischer Perspektive verschiedene Bedingungen erfüllt sein. So sollen Massnahmen der beruflichen Integration bei der Motivation des Einzelnen ansetzen. Die Angebote und Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration müssen ziel-, bedürfnis- und kompetenzorientiert sein. Wichtiger Teil sind qualifizierende Bildungsmassnahmen. Darüber hinaus ist berufliche Integration nur dann nachhaltig, wenn sie die individuelle Lebenslage mitberücksichtigt. Das heisst beispielsweise, dass die Erwerbsarbeit mit der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen vereinbar ist.

Im Wissen darum, dass Arbeit vor Armut schützt, verstärkten die Sozialwerke in den letzten 20 Jahren ihre Bemühungen, Menschen in die Erwerbsarbeit zu integrieren. Verschiedene staatliche Akteure sind im Bereich der beruflichen Integration aktiv. Durch Bundesgesetze geregelt sind vor allem die beiden Sozialversicherungen Arbeitslosenversicherung (ALV) und Invalidenversicherung (IV).

Die **Arbeitslosenversicherung (ALV)** sorgt bei Arbeitslosigkeit für ein Ersatzeinkommen und bemüht sich um eine rasche Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeits-

markt. Die ALV wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) gesteuert. Die Umsetzung der strategischen Leitlinien liegt in der Kompetenz der Kantone und wird von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ausgeführt. Während maximal zweier Jahre haben Arbeitssuchende Anspruch auf Unterstützung durch sogenannte arbeitsmarktliche Massnahmen. Diese umfassen beispielsweise Beratung, Vermittlung von Zwischenverdiensten oder Qualifizierungsmassnahmen.

Die **Invalidenversicherung (IV)** richtet Renten für Personen aus, die auf Grund eingeschränkter Gesundheit nicht oder nur begrenzt erwerbstätig sein können. Zudem ermöglicht sie IV-Beziehenden mit Hilfe beruflicher Integrationsprogramme den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Die IV wird vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gesteuert und auf kantonaler Ebene von den jeweiligen IV-Stellen umgesetzt.

Sowohl die gesetzlichen Grundlagen der ALV als auch diejenigen der IV wurden in den letzten Jahren überarbeitet. Dabei wurden in beiden Versicherungen Leistungen reduziert. Die Voraussetzungen für den Bezug von IV- bzw. ALV-Leistungen sind restriktiver geworden. Oberstes Ziel ist bei beiden Versicherungen die rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt beziehungsweise der Erhalt der Erwerbstätigkeit trotz Einschränkungen.

Verliert eine arbeitslose Person ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und sind die Ersparnisse aufgebraucht, ist die **Sozialhilfe** das letzte Auffangnetz. Sie ist auf **kantonomer Ebene** ein wichtiger Akteur in der beruflichen Integration. Die meisten Kantone orientieren sich bei der Ausgestaltung der beruflichen Integration an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und regeln die Einzelheiten in kantonalen Sozialhilfegesetzen. Die operativen Aufgaben der Sozialhilfe werden häufig auf Gemeindeebene umgesetzt. Einzelne grosse und mittelgrosse Städte (z. B. Winterthur, Bern), weisen in der beruflichen Integration eigene Leitlinien, Ziele und Strategien auf. Die konkreten Leistungen werden entweder von der öffentlichen Hand angeboten oder bei privaten Anbietern eingekauft.

Weitere Bausteine sind die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP), die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) sowie das Nationale Programm gegen Armut:

- Mit dem Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund in der Schweiz besser zu integrieren, initiierte der Bund gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden 2014 die **Kantonalen Integrationsprogramme (KIP)**. Diese orientieren sich an der Integrationsförderungs politik des Bundes. Die KIP sollen Lücken in der Integration schliessen und regionale Unterschiede ausgleichen. Bildung und Arbeit sind ein zentraler Pfeiler. Die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit – zentrale Voraussetzung für die berufliche Integration – ist Teil davon. Die KIP wurden kürzlich evaluiert und werden mindestens bis 2021 weitergeführt.

- Auf Initiative des Bundes hat sich in den letzten Jahren die **Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)** gebildet. Dank dieser sollen sich die verschiedenen, in der beruflichen und sozialen Integration tätigen Institutionen vernetzen und gemeinsam bessere Wirkung erzielen. Zentrale Akteure sind die ALV, die Sozialhilfe, die IV sowie Institutionen des Bildungs- und Migrationsbereichs. Die IIZ ist nicht verbindlich und entsprechend von Kanton zu Kanton verschieden weit fortgeschritten.
- Im Nationalen Programm zur Bekämpfung und Prävention von Armut (NAP) ist die «soziale und berufliche Integration» eines von vier Handlungsfeldern. Das Programm erarbeitet zwischen 2013 und 2018 Grundlagen beispielsweise mit den Fokussen «Arbeitseinsätze in Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration» oder «Arbeitsintegrationszuschüsse gegen Dauerarbeitslosigkeit». Zudem trägt das Programm mit Fachtagungen aktiv zur Vernetzung der relevanten Akteure bei.

Basierend auf der Erkenntnis, dass Erwerbsarbeit Armut verhindert, haben sich die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe in den letzten Jahren zunehmend auf die berufliche Integration konzentriert. Parallel dazu wurden strategische Massnahmen im Bereich der Migration (KIP) und hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen (IIZ) vorangetrieben. Diverse staatliche Akteure arbeiten folglich punktuell an der beruflichen Integration. Für den armutspolitischen Blick braucht es aber die Kantone. Ihnen kommt in der Konzeptualisierung der nachhaltigen beruflichen Integration sowie in der Steuerung, Priorisierung und Koordination derselben eine zentrale Rolle. Das vorliegende Monitoring richtet den Blick deshalb auf die Kantone. Haben die Kantone aus all den Bausteinen kohärente Strategien zur beruflichen Integration formuliert?

# Strategien der Kantone zur beruflichen Integration

Welche Kantone haben Strategien zur beruflichen Integration entwickelt? Dieser Frage ist Caritas Schweiz in einer schriftlichen Befragung der Kantone nachgegangen. Die Daten wurden zwischen Dezember 2016 und Februar 2017 erhoben und ausgewertet. Alle Kantone haben sich an der Umfrage beteiligt.

Auf der Basis der Antworten können die Kantone in drei Kategorien eingeteilt werden:

1. Eine kantonale Strategie liegt vor: Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Neuenburg, Tessin;
2. strategische Ansätze sind vorhanden: Basel-Landschaft, Genf, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, Waadt;
3. Basisstrukturen sind gegeben: Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug, Zürich.

## Eine kantonale Strategie zur beruflichen Integration liegt vor

Sechs Kantone besitzen kantonale Strategien zur beruflichen Integration. Diese unterscheiden sich sowohl in ihrer Ausrichtung als auch in ihrem Fokus. Die vorliegende Analyse hat sich an folgenden Fragen orientiert:

- Wird die Strategie zur beruflichen Integration in den Kontext der Armutsbekämpfung gestellt?
- Werden Ziele hinsichtlich der beruflichen Integration formuliert, Massnahmen daraus abgeleitet und regelmässig auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert?
- Sind die relevanten Akteure der beruflichen Integration bekannt und die Zuständigkeiten geklärt?
- Was wird in der Strategie unter beruflicher Integration verstanden? Ist soziale Integration Teil der Strategie?

Neben den Strategien wurden in der Analyse auch kantonale Grundlagen wie Sozial- und Armutsberichte oder Legislaturziele berücksichtigt. Die Kantone werden untenstehend in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet.

Die Strategie des Kantons **Aargau** ist die im Jahr 2015 vom Grossen Rat verabschiedete Sozialplanung. Als Grundlage für die Strategie dient der Sozialbericht (2012). Dieser beinhaltet eine ausführliche Analyse zur Erwerbssituation der kantonalen Bevölkerung sowie zur sozialen und wirtschaftlichen Lage. Auch die Strategie selbst thematisiert den Zusammenhang von Arbeit und Armut. Im Kapitel «Fokus auf Arbeitsmarktintegration» wird das Ziel festgehalten, Armut

durch die Verbesserung der Einkommenschancen zu bekämpfen. Bestehende Massnahmen und weitere Handlungsmöglichkeiten werden unter den Titeln «Attraktiver Wirtschaftsstandort mit guten Arbeitsbedingungen» und «Erwerbsintegration fördern» aufgeführt. Die Zuständigkeiten der beruflichen Integration der beruflichen Integration sind in der Sozialplanung grundsätzlich geregelt. Die Sozialplanungsentwicklung wird gegenüber dem Grossen Rat jährlich dokumentiert und evaluiert. Der inhaltliche Fokus der Strategie liegt auf der Wiedereingliederung Erwerbsloser. Arbeitsbedingungen werden nur sehr allgemein thematisiert. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird beim Thema «Kinder und Familie stärken» als wichtiger Punkt aufgeführt. Sie wird jedoch nicht direkt mit beruflicher Integration in Verbindung gebracht.

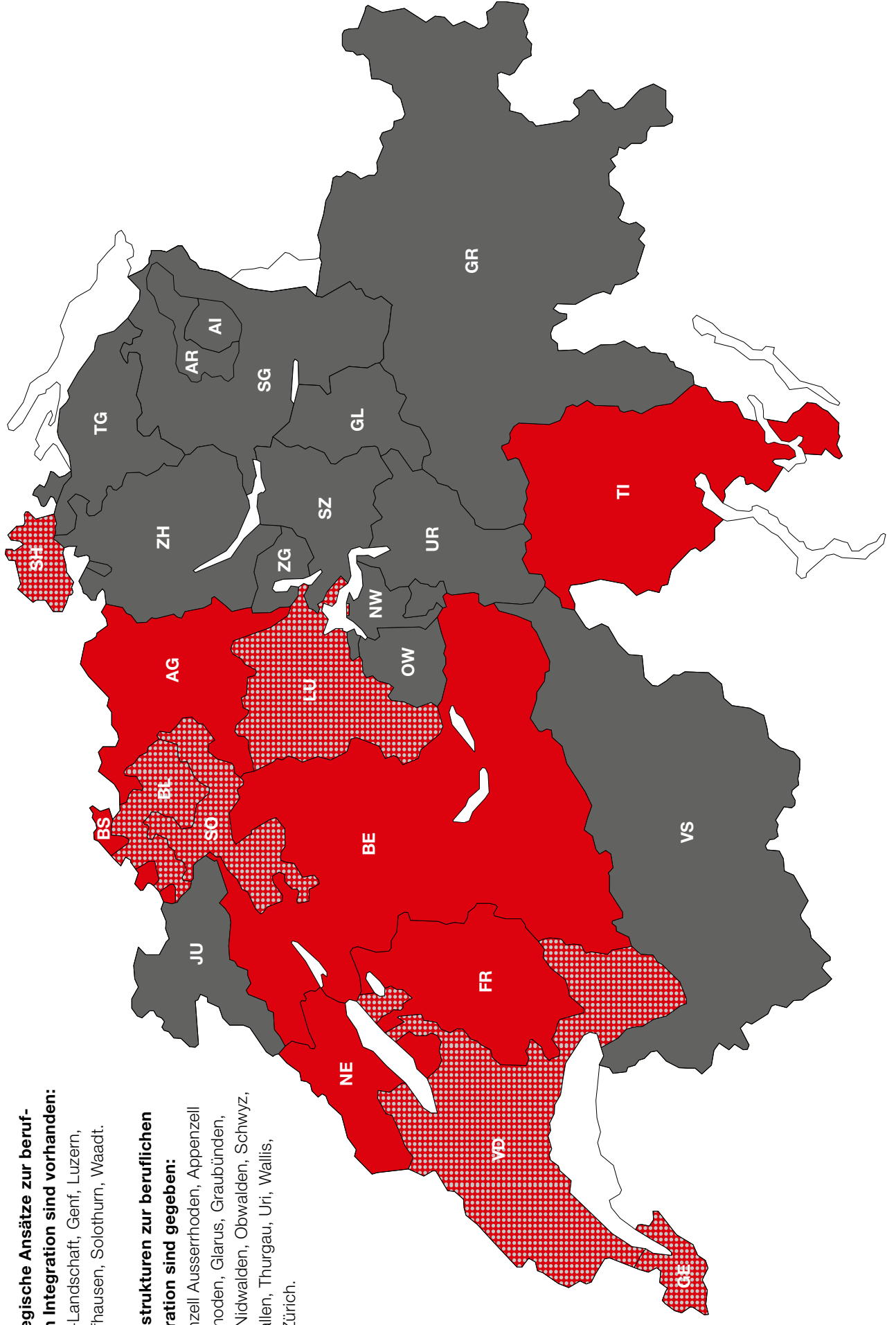
**Basel-Stadt** verfügt über eine Strategie aus dem Jahr 2012 zur beruflichen Integration mit Fokus auf Jugendliche und junge Erwachsene. Diese wurde von einer departementübergreifenden Strategiegruppe erarbeitet. Der Fokus liegt auf dem Einstieg in den Arbeitsmarkt. Durch die Förderung der beruflichen Qualifikation soll das Armutsrisiko von Jugendlichen und jungen Erwachsene gezielt gesenkt werden. Stattdessen wird mit dem Schwerpunkt auf Jugendliche und junge Erwachsene die Ausbildung ins Zentrum gerückt. Die Strategie umfasst eine Analyse der Jugendarbeitslosigkeit und ihrer Entwicklung im Kanton. Sie hält Ziele und entsprechende Indikatoren fest, klärt Zuständigkeiten, definiert Akteure und nennt Massnahmen für die Zielerreichung. Im Zentrum stehen dabei die Förderung der Nachholbildung sowie die Optimierung der Übergänge von der Schule in den Beruf. Die Strategie ist zeitlich befristet, wird regelmässig überprüft und in verschiedenen Projekten umgesetzt. Der inhaltliche Fokus liegt also beim Berufseinstieg junger Erwachsener. Arbeitsbedingungen, «Working Poor» und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind deshalb kein Thema.

**Bern** verfügt über eine «Strategie berufliche und soziale Integration: 2013 bis 2020» (2013). Zusätzlich publiziert der Kanton Bern regelmässig Sozialberichte mit Analysen zur wirtschaftlichen Lage und zur Erwerbssituation der kantonalen Bevölkerung. Die Strategie berufliche und soziale Integration wurde von der Abteilung Integration des Sozialamtes verfasst. Sie schafft einen direkten Bezug zur Armutsbekämpfung und betont die Bedeutung der beruflichen Integration für die Existenzsicherung. Der Fokus der Strategie liegt auf der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in diesem Kontext auch auf Aus- und Weiterbildung beziehungsweise Umschulung. Die Berner Strategie schliesst explizit auch Ziele zur sozialen Integration ein, insbesondere für die Fokusgruppe Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Die Strategie formuliert eine Umfeldanalyse und identifiziert

**Eine kantonale Strategie zur beruflichen Integration liegt vor:**  
 Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Neuenburg, Tessin.

**Strategische Ansätze zur beruflichen Integration sind vorhanden:**  
 Basel-Landschaft, Genf, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, Waadt.

**Basisstrukturen zur beruflichen Integration sind gegeben:**  
 Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug, Zürich.





Trends. Sie benennt Zielgruppen, führt Angebote auf und bezeichnet Zuständigkeiten. In vier Stossrichtungen werden Ziele festgehalten und Massnahmen definiert. Diese betreffen die Verbesserung einer bedarfsgerechten Angebotspalette, die Steuerung mit Wirkungszielen, das Engagement der Wirtschaft und effiziente interne Prozesse. Die Zielgruppen «Jugendliche und junge Erwachsene» sowie «Migrantinnen und Migranten» werden speziell in den Blick genommen. Das Angebot der beruflichen Integration wird hinsichtlich der Wirkungsziele evaluiert. Für den Asyl- und Flüchtlingsbereich setzt die neue «Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» (2016) die Leitplanken. Inhaltlich fokussiert die Berner Strategie «berufliche und soziale Integration» auf die Wiedereingliederung. Sowohl Working Poor als auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf waren in der Vergangenheit zwar Schwerpunkte der Berner Sozialberichte. In der Strategie zur beruflichen Integration sind sie aber kein Thema. Als einer der wenigen Kantone betrachtet Bern soziale Integration als Teil der Strategie.

**Freiburg** verfügt über eine Strategie zur beruflichen Integration mit dem Titel «Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose. Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien» (2013). Freiburg geht davon aus, mit der Reintegration Langzeitarbeitsloser auch die Armut im Kanton zu bekämpfen. Eine detailliertere Analyse zu Arbeit und Armut wird im Armutsbericht «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg» (2016) vorgenommen. Die Freiburger Strategie enthält eine Situationsanalyse der Langzeitarbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktentwicklung, und sie benennt Risikogruppen im Kanton. Angesprochen werden insbesondere jene Personen, die grosse Schwierigkeiten haben, den Wiedereinstieg erfolgreich zu bewältigen. Auch die soziale Integration von Menschen, die den Wiedereinstieg nicht schaffen, ist Teil der Leitlinien und der Empfehlungen. In der Strategie werden Ziele definiert und Massnahmen abgeleitet. Diese beziehen sich auf die verschiedenen Phasen der Arbeitslosigkeit, beispielsweise die «Förderung der dauerhaften Beschäftigung» oder die «Qualifizierung und Ausbildung». Die Strategie benennt Akteure und klärt Zuständigkeiten. Der Modus der Evaluation ist noch offen. Inhaltlich fokussiert die Freiburger Strategie auf Wiedereingliederung und dauerhafte Beschäftigung. Soziale Integration ist auch in Freiburg Teil der Strategie. Working Poor sind aber kein Thema, und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in der Strategie lediglich als individueller Armutsrisikofaktor aufgeführt.

**Neuenburg** hat eine umfassende Strategie zur beruflichen Integration im Rahmen des «Rapport 15.047 du Conseil d'Etat au Grand Conseil» (2015) verfasst. Die Strategie des «Département de l'économie et de l'action sociale» beinhaltet auch eine quantitative und qualitative Analyse zur langzeitlichen Entwicklung der aktuellen Arbeitslosen- und Beschäftigungssituation. Die Strategie ist Teil eines langjährigen Reformprozesses, dem andere strategische Papiere vorangegangen sind. Eine der fünf strategischen Achsen ist das Verhindern von Armut und von beruflichem Ausschluss.

Laufende und geplante Projekte werden aufgeführt und den jeweiligen strategischen Achsen zugeteilt. Die Neuenburger Strategie benennt Risikogruppen und -branchen im Kanton. Sie listet die Akteure in der beruflichen Integration auf und klärt die Zuständigkeiten. Der «New Deal pour l'emploi» zielt auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit Unternehmen. Die Strategie befindet sich zur Zeit in der Umsetzungsphase. Einzelne Massnahmen werden evaluiert, eine systematische Überprüfung der Strategie ist derzeit aber noch offen. In der Strategie wird berufliche Integration inhaltlich breit verstanden. So beinhaltet die Strategie sowohl die Eingliederung von Jugendlichen als auch die Verhinderung von Arbeitsverlust, die Förderung von Weiterbildung und die Verhinderung der sozialen Marginalisierung. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in der Strategie nur am Rande aufgegriffen.

Der Kanton **Tessin** verfügt über einen Bericht an den Regierungsrat «Strategia interdepartamentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza e riallocazione del credito residuo del Programma Oro BNS» (2011) sowie aktuelle Legislaturziele zur beruflichen Integration (2015–2019). Die Strategie reiht sich in einen längeren Reformprozess ein. Die berufliche Integration wird nicht direkt mit Armutsbekämpfung verknüpft. Die Strategie ist massnahmenorientiert und definiert keine Ziele. Solche werden jedoch in der Legislaturplanung formuliert mit besonderem Schwerpunkt auf Jugendliche und junge Erwachsene sowie Migrantinnen und Migranten. Die Legislaturziele tragen darüber hinaus der spezifischen Grenzsituation des Tessins Rechnung, beispielsweise dem Problem des Lohndumpings. Die Strategie beinhaltet eine Analyse zu Arbeitslosigkeit und Sozialhilfequote. Sie benennt Programme und Akteure und klärt im Rahmen der institutionellen Reorganisation die Zuständigkeiten – insbesondere zwischen dem kantonalen Arbeitsamt und der Abteilung «Sozialhilfe und Familie». Die Wirkung der Programme wird gemessen. Die Strategie wird aber nicht evaluiert. Derzeit wird ein Konzept erarbeitet, um Unternehmen stärker in die berufliche Integration einzubinden. Inhaltlich konzentriert sich die Tessiner Strategie auf (Wieder-)Integration. «Working Poor» und Rahmenbedingungen wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden in der Strategie nicht thematisiert.

## Strategische Ansätze zur beruflichen Integration sind vorhanden

Sechs Kantone verfügen über strategische Ansätze. Das heisst: Die berufliche Integration wird entweder in den Legislaturzielen aufgenommen und/oder detailliert in Armutsberichten diskutiert.

**Basel-Landschaft** hebt in den aktuellen Legislaturzielen (2016–2019) die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung und Migrantinnen und Migranten hervor und spricht von der Schaffung neuer Perspektiven in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie von der Förderung eines



berufsintegrativen Bildungssystems. Im kantonalen Armutsbericht aus dem Jahr 2014 wird die berufliche Integration im Zusammenhang mit Bildung diskutiert und fliesst in die Empfehlungen ein. Zur Zeit erarbeitet Basel-Landschaft eine Strategie zum Angebot arbeitsmarktlicher Massnahmen.

**Genf** thematisiert im «Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève» (2016) die berufliche Integration als eine Massnahme in der Armutsbekämpfung. Der Bericht beinhaltet eine relativ umfassende Situationsanalyse der sozialen Lage im Kanton und nennt Risikogruppen. Auffällig ist zudem die prominente Erwähnung der beruflichen und sozialen Integration im Sozialhilfegesetz (LIASI) und im dazugehörigen Reglement (RIASI). Darin werden Abläufe, Zuständigkeiten, Koordination und konkrete Angebote aufgeführt. Gegenwärtig findet ein Reformprozess zum Sozialhilfegesetz statt, der die Abläufe in der beruflichen Integration optimieren soll.

**Luzern** richtet seine Legislaturziele (2015–2019) zur sozialen Sicherheit auch auf die berufliche Integration aus, wobei ein besonderer Fokus auf Migrantinnen und Migranten liegt. Diese Ziele sind jedoch auf die Erfolgsquote bei der Arbeitsvermittlung sowie die berufliche Integration im Asylbereich reduziert. Der Kanton verfügt über eine tripartite Kommission des Regierungsrats für Arbeitsintegrationsmassnahmen. Der umfangreiche Armutsbericht des Kantons (2013) diskutiert die berufliche Integration beschreibend.

**Schaffhausen** nahm im Legislaturprogramm 2013–2016 Bezug auf Ziele in der beruflichen Integration, insbesondere für Migrantinnen und Migranten. Ausserdem wird die berufliche und soziale Integration von Menschen mit Behinderung in einem strategischen Ziel der Legislatur mit Hilfe bedarfsgerechter Angebote deklariert und explizit als Armutsbekämpfung verstanden. Das kommende Legislaturprogramm befand sich zum Zeitpunkt der Befragung noch in Erarbeitung. Die berufliche Integration werde erneut berücksichtigt.

Im umfassenden Sozialbericht 2013 von **Solothurn** wird die berufliche Integration im Kapitel «Arbeitslosigkeit» besprochen. In einer Situations- und Angebotsanalyse zur sozialen Lage im Kanton sowie bei der Diskussion von Risikogruppen werden berufsintegrative Massnahmen festgelegt, Ansätze diskutiert und entsprechend in Zielen berücksichtigt. Seit mehreren Jahren ist eine Armutsstrategie in Planung.

**Waadt** definiert im aktuellen Legislaturprogramm (2012–2017) die berufliche und soziale Integration als wichtiges übergeordnetes Ziel. Aspekte rund um Aus- und Weiterbildungsfragen treten besonders prominent hervor. Auch im Armutsbericht 2011 gibt es eine ausführliche Situationsanalyse. Thematisiert werden die Zuständigkeiten sowie die Organisation der kantonalen beruflichen und sozialen Integration. Speziell betont wird der soziale Aspekt. Der Kanton Waadt verfügt über einen umfangreichen Massnahmenkatalog zur sozialen Integration.

## Erste Basisstrukturen sind gegeben

In 14 Kantonen – namentlich in Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug und Zürich – gibt es erst Basisstrukturen zur beruflichen Integration. Diese beruhen weitgehend auf den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) und der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Die Anstrengungen der Kantone im Rahmen der KIP und der IIZ variieren jedoch stark. So engagiert sich beispielsweise Graubünden besonders in der beruflichen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Im Rahmen der IIZ ist Zürich fortgeschritten. Der Kanton weist eine stark institutionalisierte und ausgebaute IIZ auf. Sie ist als eigenständige Geschäftsstelle im Amt für Wirtschaft präsent und führt regelmässige Wirksamkeitsprüfungen durch.

# Würdigung der kantonalen Anstrengungen

Das vorliegende Armutsmonitoring untersuchte, ob und welche Bemühungen die Kantone auf strategischer Ebene unternehmen, um die berufliche Integration sicherzustellen und Armut zu verhindern. Dabei ist klar, dass sich die Kantone hinsichtlich Erwerbslosigkeitsraten unterscheiden und die wirtschaftliche Ausgangslage von Kanton zu Kanton verschieden ist. Die Herausforderung der beruflichen Integration jedoch gestaltet sich in allen Kantonen ähnlich komplex. Dies ist der Fall, wenn es beispielsweise darum geht, den Berufseinstieg für junge Erwachsene zu ermöglichen, langzeitarbeitslose über 50-Jährige wieder in die Erwerbsarbeit zu integrieren oder Alleinerziehenden durch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu einem existenzsichernden Lohn zu verhelfen. Aus armutspolitischer Optik sind Strategien zur beruflichen Integration deshalb auch in Kantonen mit relativ tiefer Erwerbslosigkeit sinnvoll.

Die Analyse zeigt denn auch: Alle Kantone sind im Bereich der beruflichen Integration aktiv. Gut die Hälfte beschränkt sich in ihrem Engagement aber ausschliesslich auf die kantonale Ausführung der Bundesinstrumente der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) und der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Dabei variiert insbesondere die Ausgestaltung der IIZ stark zwischen den Kantonen. Im Rahmen der KIP beschränkt sich die berufliche Integration häufig auf Fragen rund um die arbeitsmarktliche Situation von Migrantinnen und Migranten, insbesondere von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.

Knapp die Hälfte der Kantone geht über diese Basisstrukturen hinaus. So verfügen sechs Kantone über strategische Ansätze. Das heisst, sie definieren entweder Legislaturziele in Bereich der beruflichen Integration und/oder verfügen über fundierte kantonale Analysen zur beruflichen Integration in Form eines Armutsberichtes. Diese Kantone haben die Bedeutung der beruflichen Integration erkannt, verfolgen die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und/oder setzen sich punktuell Ziele. Sie gehen über das vom Bund verordnete Pflichtprogramm hinaus und haben den Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene erkannt. Von einer umfassenden Sicht auf nachhaltige berufliche Integration sind sie aber noch weit entfernt.

Mit Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Neuenburg und Tessin verfügen sechs Kantone über eine Strategie zur beruflichen Integration. Die Strategien basieren alle auf kantonalen Situationsanalysen, definieren Ziele und leiten Massnahmen daraus ab. Der Kanton Tessin definiert seine Ziele allerdings separat in den Legislaturzielen. Alle Kantone benennen in den Strategien Akteure und beschreiben das Umfeld. Freiburg, Bern, Tessin und Basel-Stadt konzentrieren sich auf spezifische Bevölkerungsgruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche und junge Erwachsene, Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge) oder Phasen der Erwerbslosigkeit

und klären die Zuständigkeiten mit diesem Fokus. Die Wirkungsmessung ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Während Aargau und Basel-Stadt regelmässig Bericht erstatten, evaluieren Tessin und Bern hauptsächlich die Wirkung der Angebote. In Neuenburg und Freiburg ist der Modus der Überprüfung noch offen. Aus allen Kantonen sticht Neuenburg mit der umfassendsten Strategie heraus. Sie beinhaltet eine detaillierte Analyse der kantonalen Situation, und die verschiedenen Phasen der Arbeitslosigkeit werden thematisiert. Der «New Deal pour l'emploi» fokussiert darüber hinaus am stärksten auf die Zusammenarbeit mit den Unternehmen.

Die Analyse der Strategien zur beruflichen Integration aus Armutsperspektive zeigt: Bis auf die Strategie des Kantons Tessin formulieren alle Kantone in ihren Strategien eine Verbindung zur Armutsfrage. Was berufliche Integration aber genau beinhaltet, unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Oft wird darunter ausschliesslich die Neu- oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verstanden. Selten beinhaltet berufliche Integration Überlegungen zur Nachhaltigkeit im Sinne einer langfristigen und existenzsichernden Arbeit. Ebenso wenig thematisieren Strategien der beruflichen Integration die Rahmenbedingungen wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Auffällig ist zudem, dass sich die kantonalen Strategien bei der beruflichen Integration häufig auf spezifische Bevölkerungsgruppen konzentrieren. Insbesondere Migrantinnen und Migranten, aber auch Jugendliche und junge Erwachsene werden hervorgehoben. In diesem Kontext kommen häufig Bildungsüberlegungen ins Spiel. Unzureichend angegangen wird dabei aber die grundsätzliche Bedeutung der Aus-, Um- und Weiterbildung im Zuge des Strukturwandels. So wären heute beispielsweise auch strategische Bildungsziele für ältere Arbeitnehmende dringlich.

Der Strukturwandel wird sich in den kommenden Jahren ungebremst fortsetzen. Dies bedeutet, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen wie ältere Arbeitnehmende oder Niedrigqualifizierte künftig immer öfter dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die Kantone sind in den letzten Jahren bestenfalls nur die berufliche Integration strategisch angegangen. Die Frage, was mit jenen Leuten passiert, die nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurückfinden, wird häufig eher als individuelles Problem zurückgewiesen. Strategische Leitlinien zu sozialer Integration gibt es derzeit ausschliesslich in Bern und Freiburg. Der Kanton Waadt ist auf Massnahmenebene fortgeschritten. In allen anderen Kantonen bleibt es oft bei Einzelmassnahmen. Häufig verweisen die Kantone im Zusammenhang mit der sozialen Integration auf die Gemeinden.

# Berufliche Integration – Erfordernisse aus Sicht der Caritas

Die Analyse der kantonalen Strategien zur beruflichen Integration, die im vorliegenden Armutsmonitoring durchgeführt wurde, zeigt folgenden Handlungsbedarf:

## Kantonales Engagement intensivieren

Erwerbsarbeit verhindert und bekämpft Armut. Das Engagement staatlicher Akteure zur beruflichen Integration bleibt jedoch oft punktuell und ungenügend. Als zentrale armutspolitische Akteure nehmen die Kantone hier eine wichtige Rolle wahr. Sie bilden die Nahtstelle zwischen den Akteuren der beruflichen Integration. Caritas fordert die Kantone deshalb dazu auf, Strategien zur beruflichen Integration zu verabschieden, die auf kantonalen Situationsanalysen basieren, Ziele formulieren, daraus Massnahmen ableiten und diese regelmässig auf ihre Wirkung hin evaluieren.

## Den armutspolitischen Blick schärfen

Erfolgreiche berufliche Integration setzt bei den Bedürfnissen der Stellensuchenden an und sichert ihre Existenz langfristig. Strategien zur beruflichen Integration sollen sich deshalb nicht ausschliesslich auf den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt konzentrieren, sondern auch grundlegende Arbeits- und Rahmenbedingungen in den Blick nehmen. Erst wenn – beispielsweise – die Erwerbsarbeit mit der Familie vereinbar ist und wenn existenzsichernde Löhne verdient werden, kann die berufliche Integration ihr Potenzial zur Armutsbekämpfung ausschöpfen.

## In die Bildung investieren

Systematische und qualifizierende Weiterbildung hilft, Erwerbslosigkeit zu vermeiden. Hier sind Staat und Wirtschaft gefordert, indem sie nicht nur gutausgebildete Männer und Frauen mittels Weiterbildungen unterstützen, sondern auch Geringqualifizierten und Personen in Jobs, die sich mit der Digitalisierung rasant entwickeln, kontinuierliche Weiterbildung oder Umschulung ermöglichen. Erwerbslose Personen sollen – unabhängig vom Alter – die Möglichkeit erhalten, sich durch qualifizierende Bildung besser auf dem Arbeitsmarkt zu positionieren.

## Soziale Integration stärker gewichten

Immer mehr Menschen finden nach einem Stellenverlust nicht mehr zurück auf den Arbeitsmarkt. Mit dem Strukturwandel kommt die berufliche Integration an ihre Grenzen. Das Stellenangebot vor allem für Niedrigqualifizierte geht zurück. Die Kantone sind gut beraten, die erfolglose berufliche Integration nicht als individuelles Scheitern hinzunehmen, sondern Strategien zu entwickeln, wie soziale Teilhabe für diese Menschen ausgestaltet sein soll.

Mai 2017

Autorinnen: Bettina Fredrich und Nina Lanzi, Fachstelle Sozialpolitik,  
E-Mail: [bfredrich@caritas.ch](mailto:bfredrich@caritas.ch), Tel. +41 41 419 23 37.



Das Richtige tun  
Agir, tout simplement  
Fare la cosa giusta

**Caritas Schweiz**

Adligenswilerstrasse 15  
Postfach  
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22  
Telefax: +41 41 419 24 24  
E-Mail: [info@caritas.ch](mailto:info@caritas.ch)

Internet: [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch)  
Postkonto: 60-7000-4  
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem  
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075  
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116