



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung

Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV

Bedeutung, Herausforderungen und Lösungsansätze

ECOPLAN

Michael Mattmann

Michael Marti

Ramin Mohagheghi

Svenja Strahm

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

März 2019



SCHLUSSBERICHT – 20.12.2018

Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV

Bedeutung, Herausforderungen und
Lösungsansätze

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV
Untertitel: Bedeutung, Herausforderungen und Lösungsansätze
Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ort: Bern
Datum: 20.12.2018

Begleitgruppe

Dóra Makausz, SECO
Christian Müller, SECO
Carmen Schenk, SECO
Bettina Dürr, SECO
Christian Kälin, Nationale Fachstelle IIZ

Projektteam Ecoplan

Michael Mattmann
Michael Marti
Ramin Mohagheghi
Svenja Strahm

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Kurzfassung.....	2
	Inhaltsverzeichnis	6
1	Einleitung	8
2	Grundlagen ALV: Vollzug von AVIG und AVG	11
3	Schnittstelle zur Sozialhilfe.....	18
4	Schnittstelle zu IV und EL	30
5	Schnittstelle zur Unfall- und Krankentaggeldversicherung	40
6	Schnittstelle zu beruflicher Grundbildung und Berufsberatung.....	46
7	Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration.....	55
8	Übergreifende Thematiken und Rahmenbedingungen	60
9	Synthese	68
	Literaturverzeichnis	74

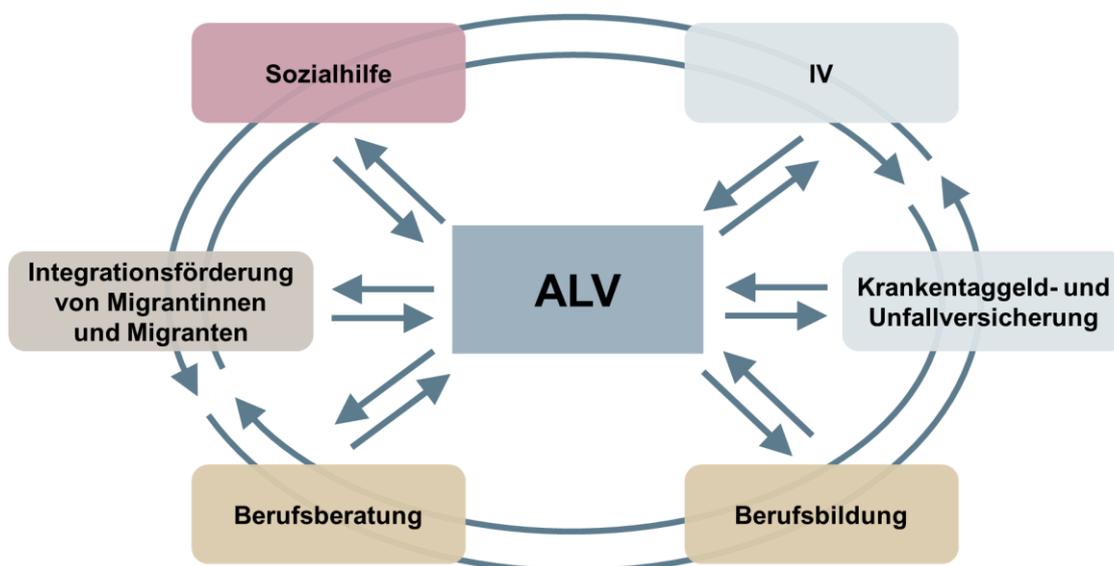
Kurzfassung

Ausgangslage, Fragestellung und Methodik

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit besteht aus verschiedenen spezialisierten Institutionen, welche die einzelnen Risiken einer Person abdecken. Die einzelnen Sozialwerke haben ihre definierten Zuständigkeitsbereiche und sind auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen verankert. Sie richten ihre Prozesse auf die jeweiligen Aufgaben und Zielgruppen aus und bringen in der Folge nicht alle notwendigen Kompetenzen für die Fallführung von Klienten mit Mehrfachproblematiken mit. Daraus ergeben sich unweigerlich Schnittstellen, welche eine Koordination zwischen den verschiedenen Institutionen erfordern.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die zentralen Schnittstellen im Bereich der Integrationsbemühungen aus Sicht der ALV zu identifizieren. Dazu wird ein Katalog der Schnittstellen erstellt, der eine breite Auslegeordnung darstellt. Auf dieser Basis wird eine Bewertung der jeweiligen Problematik vorgenommen und es werden mögliche Lösungsansätze diskutiert.

Abbildung 1: Wichtigste Akteure im Bereich der Arbeitsmarktintegration



Quelle: Eigene Darstellung

Um die verschiedenen bestehenden Schnittstellen aufzuarbeiten und eine möglichst breite Berücksichtigung der kantonalen Umsetzungen sicherzustellen, wurden die bestehende Literatur und Dokumentation aufbereitet, qualitative Gespräche mit Akteuren aller IIZ-Partnern in sechs Kantonen geführt, und in drei Kantonen vertiefende Gespräche im Bereich ALV und Sozialhilfe durchgeführt. Die nicht persönlich befragten IIZ-Koordinatorinnen und Koordinatoren wurden mit einer Online-Befragung miteinbezogen. Schliesslich wurden die Resultate an einem Workshop mit Fachpersonen validiert.

Schnittstelle zur Sozialhilfe

Die Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe ist bezüglich der Zahl von betroffenen Stellensuchenden mit Kontakt zu beiden Institutionen sicherlich die gewichtigste.

Bei der Zusammenarbeit der ALV und der Sozialhilfe kommt der Koordination der Zusammenarbeit die grösste Bedeutung zu. Diese umfasst unterschiedliche Aspekte: Ein **gemeinsames Verständnis der Arbeitsmarktfähigkeit** stellt die Grundlage dafür dar, dass es in jenen Fällen zu einer Zusammenarbeit kommt, in denen eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt realistisch ist. Hierzu bestehen ausführliche Grundlagen, in der täglichen Arbeit stimmt das Verständnis von ALV und Sozialdiensten jedoch nicht immer überein.

Wenn eine **Person mit Sozialhilfebezug beim RAV als Nichtleistungsbezüger** angemeldet ist oder **gleichzeitig noch ALV-Taggelder** bezieht, so ist die Koordination der Wiedereingliederungsbemühungen zentral. Diese Koordination umfasst die Möglichkeit, die notwendigen Daten auszutauschen, eine gegenseitige Kommunikation der Erwartungen und Ziele zu gewähren sowie die Bereitstellung und Finanzierung von Massnahmen sicherzustellen. Schliesslich ist es zentral, dass den Nichtleistungsbezüger in den RAV die notwendige Aufmerksamkeit durch entsprechend sensibilisierte Personalberatende zukommt. Entsprechende Anreize werden insbesondere auch von der Wirkungsmessung AVIG und AVG beeinflusst. Bei der Zusammenarbeit ist das persönliche Einvernehmen der jeweils zuständigen Beratenden entscheidend, weshalb in mehreren Kantonen Anstrengungen für ein organisatorisches Näherbringen der IIZ-Partner stattfinden oder sogar **gemeinsame Koordinationsstellen** geschaffen werden.

Am **Übergang zwischen ALV und Sozialhilfe nach der Aussteuerung** besteht hingegen oft eine zeitliche Lücke des Leistungsbezugs, da vor einem Sozialhilfebezug erst die finanziellen Reserven aufgebraucht werden müssen. Die Möglichkeit auch nach der Aussteuerung beim RAV angemeldet zu bleiben, wird nur von einem Teil der Stellensuchenden wahrgenommen, da nach einer längeren Zeit erfolgloser Arbeitsbemühungen die Motivation für weitere Anstrengungen fehlt.

Schnittstelle zur Invalidenversicherung

Auch die Schnittstelle zwischen ALV und IV ist in der Fallarbeit der RAV sehr präsent und zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus. Der **Umgang mit Stellensuchenden mit gesundheitlichen Problemen** stellt für die RAV eine grosse Herausforderung dar. Die Kernkompetenzen der RAV liegen im Bereich der Arbeitsvermittlung, hingegen sind sie bei gesundheitlichen Problemen auf die Zusammenarbeit mit anderen Partnern – insbesondere der IV – angewiesen. Wenn sich eine längerfristige Erwerbsunfähigkeit abzeichnet, ist der frühe und niederschwellige Einbezug der IV – beispielsweise durch eine Anmeldung zur Frühintervention – entscheidend.

Nach der Anmeldung eines Stellensuchenden mit gesundheitlichen Problemen zur Frühintervention oder zum IV-Leistungsbezug können sowohl die ALV als auch die IV entsprechende

Eingliederungsmassnahmen einsetzen. Wie bei der Schnittstelle zur Sozialhilfe ist die **Koordination der Eingliederungsstrategie und des Massnahmeneinsatzes** zwischen den RAV-Personalberatenden und den IV-Eingliederungsberatenden notwendig. Auch hier ist der persönliche Kontakt zwischen den zuständigen Personen zentral und kann durch die räumliche und organisatorische Nähe oder gegenseitige Besuche oder gemeinsame Anlässe gefördert werden.

Im Zusammenspiel von IV und ALV besteht eine Reihe **versicherungsrechtlicher Herausforderungen**, die sich auf die Arbeit bei der Eingliederung auswirken. Insbesondere stimmen die Konzepte der Erwerbsfähigkeit der IV mit den entsprechenden Zumutbarkeitsprofilen und das Konzept der Arbeitsmarktfähigkeit der RAV nicht in jedem Fall überein.

Schnittstelle zu Unfall- und Krankentaggeldversicherungen

An der Schnittstelle zu den Unfall- und Krankentaggeldversicherern gilt es einerseits die Versicherungsdeckung und andererseits die Leistungen und die Koordination bei Unfall oder Krankheit zu unterscheiden. Im Bereich **Unfall** besteht eine **obligatorische Versicherungsdeckung** aller ALV-Taggeldbezüger durch die SUVA. Hingegen bestehen nur in zwei Kantonen obligatorische Krankentaggeldversicherungen für Arbeitslose. Da entsprechende Versicherungen für Arbeitslose teuer sind, werden sie selten individuell abgeschlossen. Aufgrund der maximal 30 weiteren ALV-Taggelder bei **Krankheit** besteht in diesem Bereich ein erhebliche **Versicherungslücke**. Eine Zusammenarbeit zwischen ALV und Unfall- oder Krankentaggeldversicherern kommt nur bei schweren Fällen im Rahmen eines **Case Managements** zum Tragen.

Schnittstelle zur beruflichen Grundbildung

Eine abgeschlossene Ausbildung stellt ein zentrales Erfolgskriterium für die erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt und zur Prävention von Arbeitslosigkeit dar. Bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen ist eine fehlende Ausbildung eines der grössten Hindernisse. Allerdings hat die ALV im Bereich der Berufsbildung keine originäre Aufgabe. Sie besitzt jedoch mit den **Motivationssemestern SEMO** und den **Ausbildungszuschüssen** zwei arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM), die die Grundbildung bei den zwei spezifischen Anspruchsgruppen Jugendliche und junge Erwachsene sowie Erwachsene ohne Berufsausbildung fördern. Die SEMO stellen beim **Übergang I** von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung ein wichtiges Brückenangebot dar. Für die Zuweisung zum jeweils geeigneten Brückenangebot ist die Einbindung der ALV in die jeweiligen kantonalen Strukturen für die Lehrstellenvermittlung und für Brückenangebote notwendig. Dabei spielt auch das **Case Management Berufsbildung CM BB** eine zentrale Rolle. Die ALV kann in das CMBB sowohl aufgrund eines SEMO eingebunden sein als auch wenn beitragsbefreite Schulabgänger eine beschränkte Zahl ALV-Taggelder beziehen.

Im Bereich der **beruflichen Grundbildung für Erwachsene** stellen die **Bereitstellung und Finanzierung von entsprechenden Bildungsangeboten**, aber vor allem auch die

Finanzierung des Lebensunterhalts während einer solcher Ausbildung die grossen Herausforderungen dar. Die ALV besitzt mit den Ausbildungszuschüssen eine AMM, welche die Absolvierung einer Grundbildung für Erwachsene ermöglicht. Darüber hinaus kann die ALV über individuelle Kurse den Besuch gewisser Ausbildungsmodule zur Erlangung von Zertifikaten ermöglichen. Die Möglichkeiten der ALV sind allerdings in diesem Bereich aufgrund ihrer aktuellen rechtlichen Vorgaben sehr beschränkt. Dies widerspiegelt sich auch im Fokus der ALV auf die rasche Wiedereingliederung, der keine Anreize zur Zuweisung zu längerdauernden Ausbildungen schafft. Ebenfalls stark eingeschränkt sind die entsprechenden Möglichkeiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Bereich der Nichtleistungsbezüger. Es besteht im Bereich Berufsbildung somit eine Schnittstelle auf sehr konzeptueller Ebene, da zu klären ist, inwiefern die verschiedenen Partner und institutionellen Ebenen für die berufliche Grundbildung für Erwachsene zuständig sind und wo die entsprechenden **inhaltlichen und finanziellen Verantwortlichkeiten** zu liegen haben.

Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration

Sehr ähnlich ist die Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration gelagert. Auch in diesem Bereich hat die ALV keine originäre Zuständigkeit. Allerdings stellen eine fehlende Integration und insbesondere eine fehlende Sprachkenntnis Risikofaktoren für eine Erwerbslosigkeit dar und sind bei eingetretener Erwerbslosigkeit grosse Hindernisse für die erfolgreiche Wiedereingliederung.

Zu einem Berührungspunkt zwischen Migrations- und Integrationsbereich und ALV kommt es erst, wenn sich stellensuchende Migrantinnen und Migranten bei der ALV zu einem **Taggeldbezug oder als Nichtleistungsbezüger** anmelden. Nach der Anmeldung unterscheidet sich die Arbeit der RAV mit Migrantinnen und Migranten nicht massgeblich von jener mit Schweizerinnen und Schweizern. Die ALV besitzt einige AMM, die auf die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten zugeschnitten sind. Diese setzen jedoch immer bereits ein gewisses Kompetenzniveau voraus, das von einer Stelle ausserhalb des Systems ALV resp. der öffentlichen Arbeitsvermittlung ermöglicht werden muss. In dieser Hinsicht besteht wiederum ein enger Konnex zum gemeinsamen Verständnis der Arbeitsmarktfähigkeit, die diese Grundkompetenzen ebenfalls voraussetzt. Besonderes im Rahmen der **Meldepflicht von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 9 VIntA)** kommt diesem Verständnis auch im Migrationsbereich eine entscheidende Bedeutung zur. Vor der Meldung ist die Arbeitsmarktfähigkeit zu beurteilen, was in bestimmten Kantonen bereits durch eine Potenzialabklärung geschieht und entsprechenden Koordinationsbedarf zwischen den IIZ-Partnern schafft.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Inhaltsverzeichnis	6
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage und Fragestellung.....	8
1.2 Abgrenzungen und Untersuchungsdesign	9
1.3 Aufbau des Berichtes	10
2 Grundlagen ALV: Vollzug von AVIG und AVG	11
2.1 Zweck und Personenkreis	11
2.2 Aufbau und Zuständigkeiten	13
2.3 Leistungen und Instrumente.....	15
3 Schnittstelle zur Sozialhilfe	18
3.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der Sozialhilfe	18
3.2 Die einzelnen Schnittstellen	20
3.2.1 Anmeldung Sozialhilfebezüger als Nichtleistungsbezüger bei RAV	20
3.2.2 Definition Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit	21
3.2.3 Arbeitsmarktliche Beratung von Sozialhilfebezügern durch RAV	22
3.2.4 Zuweisung und Finanzierung AMM für STES nach AVG (inkl. Art. 59d AVIG)	23
3.2.5 Gleichzeitiger Bezug von ALV-Taggeldern und Sozialhilfe	25
3.2.6 Bezug Leistungen Sozialhilfe bei Einstellung ALV-Taggelder oder nach Abmeldung wegen aberkannter Vermittlungsfähigkeit	26
3.2.7 Übergang zur Sozialhilfe nach Aussteuerung durch ALV	28
3.2.8 Beratungsangebote der Sozialdienste für Stellensuchende	29
4 Schnittstelle zu IV und EL	30
4.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen von IV und EL.....	30
4.2 Die einzelnen Schnittstellen	33
4.2.1 Arbeitsvermittlung von Personen mit physischen oder psychischen Problemen und Einbezug der IV	33
4.2.2 Koordination von Fallführung und Massnahmen während Frühintervention und nach IV-Anmeldung	34
4.2.3 Gemeinsames Verständnis der Erwerbs- resp. Vermittlungsfähigkeit.....	36
4.2.4 Vermittlungsfähigkeit während Massnahmen der IV.....	37
4.2.5 Versicherter Verdienst und Invaliditätsgrad bei Teilinvalidität	38
4.2.6 Anrechnung hypothetisches Erwerbseinkommen bei EL-Berechnung: Anmeldung bei RAV zum Nachweis Arbeitsbemühungen	39
5 Schnittstelle zur Unfall- und Krankentaggeldversicherung	40
5.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der Unfall- und Krankentaggeldversicherung.....	40

5.2	Die einzelnen Schnittstellen	42
5.2.1	Unfallversicherung von arbeitslosen Personen.....	42
5.2.2	Krankentaggeldversicherung von arbeitslosen Personen	43
5.2.3	Wiedereingliederung / Case Management bei Krankheit oder Unfall von arbeitslosen Personen	44
5.2.4	Anmeldung bei ALV und Taggeldanspruch nach Krankheit oder Unfall.....	45
6	Schnittstelle zu beruflicher Grundbildung und Berufsberatung.....	46
6.1	Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der beruflichen Grundbildung und Berufsberatung	46
6.2	Die einzelnen Schnittstellen	49
6.2.2	SEMO.....	50
6.2.3	Case Management Berufsbildung (CM BB).....	51
6.2.4	Angebote der Berufsberatung für Stellensuchende	52
6.2.5	Berufliche Grundbildung für Erwachsene	53
6.2.6	Ausbildungszuschüsse (AZ).....	54
7	Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration.....	55
7.1	Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der Integrationsförderung und im Bereich Migration	55
7.2	Die einzelnen Schnittstellen	57
7.2.1	Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 9 VIntA).....	57
7.2.2	Beratung, Vermittlung und AMM für stellensuchende Migrantinnen und Migranten	58
7.2.3	ALV-Leistungen im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit.....	59
8	Übergreifende Thematiken und Rahmenbedingungen	60
8.1.1	IIZ-Assessments und gemeinsame Koordinations- und Wiedereingliederungsstellen.....	60
8.1.2	Datenaustausch im Rahmen der IIZ	61
8.1.3	Arbeitgeberkontakte und Stellenakquise	62
8.1.4	Stellenmeldepflicht	63
8.1.5	Wirkungsmessung AVIG	65
8.1.6	Wirkungsmessung AVG	66
8.1.7	Gemeinsame Nutzung und Beschaffung von Massnahmen.....	67
9	Synthese	68
9.1	Bedeutung der verschiedenen Schnittstellen.....	68
9.2	Schlussfolgerungen.....	71
	Literaturverzeichnis	74

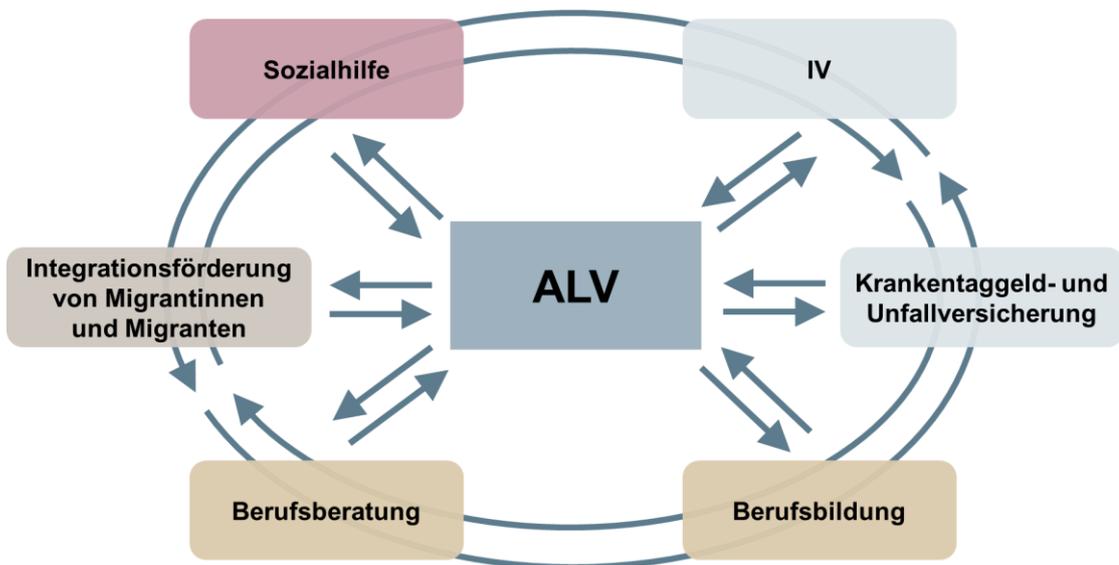
1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit besteht aus verschiedenen spezialisierten Institutionen, welche die einzelnen Risiken einer Person abdecken. Die einzelnen Sozialwerke haben ihre definierten Zuständigkeitsbereiche und sind auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen verankert. Sie richten ihre Prozesse auf die jeweiligen Aufgaben und Zielgruppen aus und bringen in der Folge nicht alle notwendigen Kompetenzen für die Fallführung von Klienten mit Mehrfachproblematiken mit. Daraus ergeben sich unweigerlich Schnittstellen, welche eine Koordination zwischen den verschiedenen Institutionen erfordern.

Entsprechend der Zuständigkeiten der einzelnen sozialen Institutionen unterscheiden sich auch ihre Form, Zweck und Zielgruppe. Im Bereich der Arbeitsmarktintegration von stellensuchenden Personen sind neben der Arbeitslosenversicherung ALV so verschiedene andere Akteure beteiligt.

Abbildung 1-1: Wichtigste Akteure im Bereich der Arbeitsmarktintegration



Quelle: Eigene Darstellung

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die zentralen Schnittstellen im Bereich der Integrationsbemühungen aus Sicht der ALV zu identifizieren. Dazu wird ein Katalog der Schnittstellen erstellt, der eine breite Auslegeordnung darstellt. Auf dieser Basis wird eine Bewertung der jeweiligen Problematik vorgenommen und es werden mögliche Lösungsansätze diskutiert. Dabei sind die Erfahrungen bei der Umsetzung in den Kantonen in allen Sprachregionen von zentraler Bedeutung.

1.2 Abgrenzungen und Untersuchungsdesign

Die vorliegende Studie untersucht die Schnittstellen der ALV zu ihren institutionellen Partnern im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Es werden somit nur jene Schnittstellen berücksichtigt, die einen direkten Bezugspunkt zur ALV und ihren Organen haben. Schnittstellen zwischen den übrigen IIZ-Partnern sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Thema der vorliegenden Studie ist also die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ mit einem Bezugspunkt zur ALV. Der Begriff IIZ wird im vorliegenden Kontext bewusst breit verstanden als Zusammenarbeit mindestens zweier Institutionen, sei es auf struktureller oder auf Einzelfallebene. Dies in Abweichung zum IIZ-Verständnis in einigen Kantonen, wo für das Label «IIZ» eine grössere Mindestzahl involvierter Institutionen erforderlich ist.

Eine zentrale Herausforderung bei der Erstellung eines Katalogs der Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration liegt darin, dass sich die Schnittstellen der ALV zu ihren institutionellen Partnern auf sehr unterschiedlichen Ebenen befinden. Einerseits bestehen Herausforderungen auf einer politischen resp. strategischen Ebene. Die einzelnen Partner haben unterschiedliche Aufgaben, Ziele und Zuständigkeiten. Dadurch entstehen teilweise Lücken, Überlappungen und Zielkonflikte. Ein Beispiel dafür sind die sehr beschränkten Möglichkeiten der ALV im Berufsbildungsbereich, die sich bereits durch die rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben. Die so notwendige Koordination zwischen den verschiedenen Systemen findet teilweise auf Ebene Bund, vor allem aber in den Kantonen statt. Andererseits besteht eine Vielzahl von Schnittstellen in der täglichen fallbezogenen Zusammenarbeit zwischen der ALV – vor allem den RAV – und den zuständigen Stellen der institutionellen Partner. Entsprechend der unterschiedlichen Ebenen der Zusammenarbeit befinden sich somit auch die beschriebenen Schnittstellen auf sehr unterschiedlichen Ebenen.

Beim Vollzug von AVIG und AVG, aber auch bei der Gestaltung der Beziehungen zu den anderen Institutionen der sozialen Sicherheit und den übrigen IIZ-Partnern haben die Kantone einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Entsprechend unterscheiden sich Organisationen, Zuständigkeiten, Leistungen und Instrumente der ALV und der verschiedenen Partner in den Kantonen erheblich. Im Bereich der Sozialhilfe bestehen in vielen Kantonen sogar Zuständigkeiten auf der Ebene der einzelnen Gemeinden. Die bestehenden Schnittstellen unterscheiden sich auf diese Weise sehr stark zwischen den Kantonen, was wiederum eine Herausforderung für Institutionen auf Ebene Bund darstellt, die in allen Kantonen aktiv sind.

Um die verschiedenen bestehenden Schnittstellen aufzuarbeiten und eine möglichst breite Berücksichtigung der kantonalen Umsetzungen sicherzustellen, wurden für die vorliegende Analyse verschiedene Methoden verwendet:

- Literatur- und Dokumentenanalyse, um die Schnittstellen zu identifizieren und einen möglichst vollständigen und kohärenten Katalog zu erstellen. Validierung des Katalogs mittels qualitativer Interviews mit Fachleuten der zuständigen Bundesämter.
- Qualitative Befragungen in sechs Kantonen aller Sprachregionen.¹ In allen sechs Kantonen wurden Interviews mit der für die ALV zuständigen kantonalen Amtsstelle und der

¹ Die ausgewählten Kantone sind Bern, Luzern, Schaffhausen, Tessin, Waadt und Wallis.

kantonalen IIZ-Koordinatorin bzw. dem kantonalen IIZ-Koordinator geführt. Daneben wurden mit ausgewählten Repräsentanten der IIZ-Partner (Sozialhilfe, IV, Berufsbildungsstellen, Berufsberatungsstellen, Integrationsfachstellen und der SUVA) ebenfalls Gespräche geführt, um die gesamte Breite des Systems abzudecken.

- Online-Befragung aller IIZ-Koordinatoren und IIZ-Koordinatorinnen in den Kantonen zu den aus ihrer Sicht bedeutendsten Schnittstellen.
- Workshop zur Bewertung der Schnittstellen und Erarbeitung von Lösungsansätzen mit ausgewählten IIZ-Koordinatorinnen und Koordinatoren sowie der nationalen IIZ-Fachstelle.

Die gesammelten Informationen zu den Schnittstellen werden schliesslich zu einheitlichen Fact-Sheets verdichtet, entsprechend dargestellt und thematisch geordnet. Insbesondere die gesammelten Lösungsansätze stammen aus so aus verschiedenen Quellen. Im Sinne einer Auslegeordnung werden diese jeweils möglichst vollständig und ohne inhaltliche Wertung berücksichtigt.

1.3 Aufbau des Berichtes

Der vorliegende Bericht ist entlang der Schnittstellen zu den verschiedenen Partnern der ALV im Bereich der Arbeitsmarktintegration aufgebaut. Die einzelnen Schnittstellen haben dabei die Form von einheitlichen Fact-Sheets in Tabellenform. Sie sind nach den einzelnen Partnern der IIZ geordnet.

Alle Schnittstellen im vorliegenden Bericht beziehen sich auf die ALV. In Kapitel 2 wird darum ein Überblick zum Gesamtsystem der ALV gegeben. Dieses Kapitel richtet sich vor allem an Leser, die sich nicht täglich mit den Zuständigkeiten, Leistungen und Instrumenten der ALV beschäftigen. Anschliessend folgen die Schnittstellen zu den einzelnen IIZ-Partnern kapitelweise:

- Kapitel 3 enthält die Schnittstellen zur Sozialhilfe im weiteren Sinne.
- Kapitel 4 enthält die Schnittstellen zu Invalidenversicherung und Ergänzungsleistungen.
- Kapitel 5 enthält die Schnittstellen zur Unfall- und Krankentaggeldversicherung.
- Kapitel 6 enthält die Schnittstellen zu Berufsbildung und Berufsberatung, inklusive der Brückenangebote an der Nahtstelle I.
- Kapitel 7 enthält die Schnittstellen zur Integrationsförderung und zum Migrationsbereich.
- Kapitel 8 enthält alle übergreifenden Thematiken und Rahmenbedingung, die neben der ALV mehrere andere IIZ-Partner betreffen.

Am Anfang jedes Kapitels wird jeweils eine kurze Einführung zum jeweiligen Partner der ALV gegeben, um den notwendigen Kontext für die Fact-Sheets zu geben. Danach folgen die einzelnen Schnittstellen. Kapitel 9 schliesslich enthält eine Synthese der Schnittstellen zu allen IIZ-Partnern.

2 Grundlagen ALV: Vollzug von AVIG und AVG

Vorbemerkung

Das vorliegende Kapitel gibt einen Überblick über das System der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz. Es dient dazu, eine Referenz für die nachfolgenden Kapitel zu den Schnittstellen zwischen der ALV und ihren institutionellen Partnern zu bilden. Somit ist dieses Kapitel vor allem an Leser und Leserinnen mit einem Hintergrund ausserhalb des Systems ALV gerichtet.

2.1 Zweck und Personenkreis

Der Zweck der ALV ist es, für ein angemessenes Ersatzeinkommen zu sorgen und die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Innerhalb des Systems der ALV kommt der Arbeitslosenentschädigung (ALE) die grösste Bedeutung zu. Daneben beinhaltet die ALV auch die Kurzarbeitsentschädigung (KAE), die Schlechtwetterentschädigung (SWE) sowie die Insolvenzenschädigung (IE). Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf die ALE, da bei KAE, SWE und IE der Erhalt von Arbeitsstellen respektive die Sicherung des Erwerbsausfalls bei einer Insolvenz des Arbeitgebers für geleistete Arbeit im Zentrum stehen. Wird im Folgenden von Leistungen der ALV gesprochen, so beziehen sich diese demnach ausschliesslich auf die ALE und den Einsatz von Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM).

Bei der ALV sind alle Arbeitnehmenden in der Schweiz versichert. Beitragspflichtig sind alle AHV-pflichtigen Arbeitnehmenden, mit Ausnahme von Personen im Rentenalter und mitarbeitenden Familienmitgliedern in der Landwirtschaft. Die Beiträge zur ALV werden als Lohnprozente bemessen und werden je zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen.

Die versicherte Person kann einen Anspruch auf ALE geltend machen, wenn eine Reihe von Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Sie ist ganz oder teilweise arbeitslos.
- Sie hat einen anrechenbaren Erwerbsausfall erlitten.
- Sie wohnt in der Schweiz.²
- Sie hat die obligatorische Schulzeit zurückgelegt und hat weder das Rentenalter der AHV erreicht noch bezieht sie eine Altersrente der AHV.
- Sie hat die Beitragszeit erfüllt oder ist von der Erfüllung der Beitragszeit befreit.
- Sie ist vermittlungsfähig.
- Sie erfüllt die Kontrollvorschriften.

² Im Rahmen von Verhandlungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wird die Situation der Grenzgänger im Moment diskutiert.

Verschiedene dieser Bedingungen bedürfen einer vertieften Betrachtung, da sie für das spätere Verständnis der Schnittstellen zentral sind. Die Beitragszeit hat erfüllt, wer innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit (in der Regel in den zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit) während mindestens 12 Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat. Von der Erfüllung der Beitragszeit befreit – das heisst auch ohne Beiträge zu einem bestimmten Mass zu Leistungen berechtigt – sind Personen, die aus bestimmten Gründen keine Beiträge leisten konnten. Diese Gründe umfassen insbesondere Aus- und Weiterbildung, Krankheit oder Unfall, Mutterschaft, Inhaftierung sowie eine Reihe persönlicher Gründe wie die Trennung vom Partner oder der Wegfall einer Invalidenrente. Diese Ausnahme von der Beitragspflicht kann so auch Schul- und Studienabgängern ALV-Leistungen ermöglichen.

Vermittlungsfähig sind Personen, die berechtigt, bereit und in der Lage sind, eine zumutbare Arbeitsstelle anzunehmen und an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen. Davon zu unterscheiden ist die Arbeitsmarktfähigkeit, die neben der Vermittlungsfähigkeit noch weitere Elemente wie die Arbeitsmarktsituation umfasst. Auf die Unterschiede der beiden Konzepte wird im untenstehenden Exkurs eingegangen.

Die Kontrollvorschriften umfassen verschiedene Elemente, dies sind insbesondere die Anmeldung zur Arbeitsvermittlung beim RAV, das Wahrnehmen von Beratungs- und Kontrollgesprächen beim RAV sowie Arbeitsbemühungen der versicherten Person.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung steht im Grundsatz allen Stellensuchenden in der Schweiz offen. Dabei wird zwischen Leistungsbezügern und Nichtleistungsbezügern unterschieden. Als Leistungsbezüger gelten jene Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und ALV-Taggelder beziehen können. Als Nichtleistungsbezüger gelten jene Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen (noch) nicht erfüllen, und somit keinen Anspruch auf ALV-Taggelder haben. Diesen Personen steht die arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung durch die RAV unentgeltlich zur Verfügung, sofern sie denn ausreichend arbeitsmarktfähig sind.

Exkurs: Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit

Entscheidend für den Anspruch auf öffentliche Arbeitsvermittlung durch die RAV ist die **Vermittlungsfähigkeit**. Ist diese nicht gegeben, können die betreffenden Personen grundsätzlich von keinen Integrationsleistungen der ALV profitieren. Folgende Elemente müssen für die Vermittlungsfähigkeit nach Art. 15 AVIG kumulativ erfüllt sein:

- a) Vermittlungsbereitschaft,
- b) Arbeitsfähigkeit,
- c) Arbeitsberechtigung.

Die Vermittlungsbereitschaft umfasst dabei die Bereitschaft zur Annahme an einer Stelle oder zur Teilnahme an Eingliederungsmassnahmen. Unter Arbeitsfähigkeit sind insbesondere die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit sowie die örtliche und zeitliche

Verfügbarkeit zu verstehen.³

Von der Vermittlungsfähigkeit ist die **Arbeitsmarktfähigkeit** zu unterscheiden. Die Vermittlungsfähigkeit ist dabei als Unterkriterium der Arbeitsmarktfähigkeit zu verstehen. Bei der Arbeitsmarktfähigkeit kommen weitere Faktoren hinzu, die einen Einfluss auf die Eingliederungschancen einer Person in den Arbeitsmarkt haben: Die Arbeitsmarktlage (Nachfrage) und persönliche Merkmale der STES. Wer gemäss Art. 15 AVIG nicht vermittlungsfähig ist, verfügt in jedem Fall lediglich über eine deutlich unterdurchschnittliche Arbeitsmarktfähigkeit. Im Gegensatz zur Vermittlungsfähigkeit dient der Grad der Arbeitsmarktfähigkeit nicht als Ausschlusskriterium, sondern als Entscheidungskriterium um eine passende Wiedereingliederungsstrategie zu finden. Eine gesetzliche Definition der Arbeitsmarktfähigkeit fehlt, jedoch hat eine interinstitutionelle Fachgruppe entsprechende Grundlagen erarbeitet.⁴

Eng mit dem Konzept der Arbeitsmarktfähigkeit verbunden ist die Potenzialabklärung, welche ein Instrument zur Bewertung der Arbeitsmarktfähigkeit von Migrantinnen und Migranten ist. Dieses Instrument wird vom Staatssekretariat für Migration SEM aktuell entwickelt.

2.2 Aufbau und Zuständigkeiten

Die ALV basiert zwar auf dem Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG), wird aber zum grössten Teil durch die Kantone vollzogen, dem Bund obliegt hingegen die Aufsicht. Weiter überträgt das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) den Kantonen die Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Entsprechend ergeben sich zwischen den Kantonen auch Unterschiede beim Vollzug von AVIG und AVG. In allen Kantonen kommt jedoch denselben Institutionen eine zentrale Rolle zu:

- **Kantonale Amtsstelle (KAST)**

Die KAST trägt die Verantwortung für den Vollzug von AVIG und AVG im jeweiligen Kanton und ist meistens beim kantonalen Arbeitsamt angesiedelt. Sie übernimmt alle Aufgaben zur Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und zur Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM). Der operative Vollzug wird zum grossen Teil an die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) delegiert, die der KAST meist in direkter Linie unterstellt sind.

- **Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV):**

Alle Kantone betreiben ein oder mehrere RAV. Diese sind für die operative Umsetzung der öffentlichen Arbeitsvermittlung zuständig. Damit sind sie für die Beratung von Stellensuchenden und die Arbeitsmarktintegration zuständig. Auch die Stellenvermittlung und die Arbeitgeberkontakte werden meist von den RAV durchgeführt, sind aber teilweise auch an einen sogenannten Arbeitgeberservice ausgelagert. Zusätzlich übernehmen die RAV in vielen Kantonen Aufgaben bei der Anmeldung für Taggelder der ALV, wobei dafür in gewissen

³ Vgl. AVIG-Praxis ALV B219 ff.

⁴ Vgl. SECO (2017), Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Berichte der Arbeitsgruppen.

Kantone die Gemeinden zuständig sind. Meist sind es auch die Personalberater der RAV, die über den konkreten Einsatz von AMM entscheiden.

- **Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM)**

Die LAM ist in den meisten Kantonen für die Bereitstellung aller AMM zuständig und der KAST unterstellt. In einigen Kantonen organisiert die LAM auch Massnahmen für andere Institutionen als die ALV, wie beispielsweise für die Sozialhilfe.

- **Öffentliche und private Arbeitslosenkassen (ALK):**

Jeder Kanton betreibt eine öffentliche Arbeitslosenkasse. Daneben betreiben einige Sozialpartner (heute vor allem Gewerkschaften) private Arbeitslosenkassen. Die Arbeitslosenkassen sind insbesondere für die Abklärung des Leistungsanspruchs und die Auszahlung der Taggelder zuständig. Sie sind somit für die Sicherung des Ersatzeinkommens bei einer Arbeitslosigkeit zuständig, übernehmen jedoch keine Aufgaben bei der Arbeitsmarktintegration. Aus diesem Grund wird auf die Schnittstellen zu den ALK in der vorliegenden Analyse nicht weiter eingegangen.

Die Kantone und die Träger der privaten ALK werden vom ALV-Ausgleichsfonds für den Vollzug von AVIG und AVG entschädigt. Dabei kommen Plafonds in Abhängigkeit der gemeldeten Stellensuchenden (Bereich RAV/LAM/KAST) oder Entschädigungen in Abhängigkeit der durchgeführten Tätigkeiten (ALK) zum Tragen. Der Ausgleichsfonds der ALV trägt auch die Ausgaben für ALV-Taggelder und AMM.

Das Vermögen des Ausgleichsfonds wird vom Bund verwaltet. Die Aufsicht nimmt die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) wahr, die sich aus Vertretern der Sozialpartner, der Kantone, des Bundes und der Wissenschaft zusammensetzt. Im Bereich der Arbeitsvermittlung kommt der wirkungsorientierten Vereinbarung RAV/LAM/KAST zwischen Bund und Kantonen eine besondere Bedeutung zu. In deren Rahmen führt das SECO jährlich eine sogenannte Wirkungsmessung AVIG durch. Dabei wird mittels vier Indikatoren der Erfolg der Kantone bei der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung von Arbeitslosen gemessen. Die Wirkungsindikatoren 1 bis 3 (rasche Wiedereingliederung, Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden, Aussteuerungen vermeiden) zielen dabei auf eine möglichst rasche Vermittlung von Arbeitslosen ab und machen in der Summe 90% des Gesamtindikators aus. Indikator 4 (Wiederanmeldungen vermeiden) misst die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung und macht 10% des Gesamtindikators aus. Die Wirkungsindikatoren werden jeweils um die Voraussetzungen in den Kantonen für die erfolgreiche Wiedereingliederung – wie Arbeitsmarktzustand, Anteil Grenzgänger oder Saisonalität – korrigiert. Die Resultate der Wirkungsmessung werden publiziert, haben jedoch keine finanziellen Auswirkungen für die Kantone. Die bisherige Wirkungsmessung wird seit 2010 durchgeführt und zielt auf stellensuchende Bezüger von Leistungen nach AVIG ab. Seit 2015 wird zudem ein Pilotversuch zu einer Wirkungsmessung AVG im Bereich der Nichtleistungsbezüger durchgeführt. Die Wirkungsmessung AVG sieht dafür zwei neue Indikatoren vor: Taggeldbezug vermeiden (Wie viele der anspruchsberechtigten Stellensuchenden können vor dem ersten Taggeldbezug in den Arbeitsmarkt integriert werden?) und Integration in den Arbeitsmarkt von arbeitsmarktfernen Stellensuchenden (Wie viele der nicht anspruchsberechtigten Stellensuchenden können in den Arbeitsmarkt integriert werden?).

2.3 Leistungen und Instrumente

ALV-Taggelder

Die Höhe der ALV-Taggelder bemisst sich am versicherten Verdienst, der während der Beitragszeit erzielt wurde. Dieser beträgt jedoch maximal 12'350 CHF pro Monat. Pro Woche werden fünf Taggelder ausbezahlt. Ein Taggeld entspricht im Grundsatz 70% des versicherten Verdienstes. Wer jedoch unterhaltspflichtig gegenüber Kindern unter 25 Jahren ist, dessen Taggeld 140 CHF nicht übersteigt oder eine IV-Rente mit einem Invaliditätsgrad von mindestens 40% bezieht, erhält ein Taggeld von 80% des versicherten Verdienstes. Je nach Situation können zwischen 90 und 520 Taggelder bezogen werden. Die Zahl der Taggelder ist dabei von Beitragszeit, Unterhaltspflicht und Alter abhängig. In der Regel müssen vor dem Bezug von ALV-Taggeldern zudem Wartetage bestanden werden.

Beratung und Vermittlung

Die RAV unterhalten eine Palette von Angeboten, um die Arbeitsmarktintegration von Stellensuchenden mit und ohne Anspruch auf Taggelder der ALV zu fördern:

- Die RAV führen mit der stellensuchenden Person **Beratungs- und Kontrollgespräche** durch. Die Gespräche finden in angemessenen Zeitabständen, jedoch mindestens alle zwei Monate statt. Sie dienen der arbeitsmarktlichen Beratung, der Abklärung der Wiedereingliederungsmöglichkeiten, der Überprüfung der Vermittlungsfähigkeit (inkl. Vermittlungsbereitschaft), der persönlichen Arbeitsbemühungen, der Annahme zumutbarer Arbeitsangebote sowie dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen.
- Die RAV betreiben eine **Stellenvermittlung**. Offene Stellen werden an Stellensuchende vermittelt oder zugewiesen. Dieses Tätigkeitsfeld ist mit der Einführung der Stellenmeldepflicht per 1. Juli 2018 im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels zur Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV) in einem starken Umbruch. Seit diesem Datum sind Arbeitgeber verpflichtet, alle zu besetzenden Stellen in Berufsarten, in denen die Arbeitslosenquote einen gewissen Schwellenwert erreicht oder übersteigt, den RAV zu melden. Das RAV hat den Arbeitgebern innert drei Arbeitstagen mitzuteilen, ob passende Dossiers gemeldet sind. Während fünf Tagen besteht dabei eine Sperrfrist für die anderweitige Publikation der offenen Stelle durch den Arbeitgeber.
- Die RAV oder ein entsprechender Arbeitgeberservice pflegen **Arbeitgeberkontakte**. Diese dienen der Akquise von offenen Stellen sowie der Selektion geeigneter stellensuchender Personen für offene Stellen. Handlungsfelder und Kompetenzen sind aber zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich.

Arbeitsmarktliche Massnahmen AMM

Die AMM sind Instrumente zur Verhütung von drohender und zur Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit. Als solche sind sie Leistungen zur Unterstützung des Ziels der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der stellensuchenden Personen in den Arbeitsmarkt. Sie

müssen die Arbeitsmarktfähigkeit verbessern, die beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern, die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung vermindern sowie die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln. Es wird dabei zwischen Bildungsmassnahmen, Beschäftigungsmassnahmen und speziellen Massnahmen unterschieden.

- **Bildungsmassnahmen**

- **Weiterbildungs- und Umschulungskurse:** Dabei wird zwischen individuellen und kollektiven Kursen unterschieden. Individuelle Kurse sind Kurse, die auf dem freien Bildungsmarkt angeboten werden und die von allen, also nicht nur von arbeitslosen Personen besucht werden können. Kollektive Kurse sind Umschulungs- oder Weiterbildungsmassnahmen, die speziell für arbeitslose Personen oder für von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Personen organisiert und gezielt auf deren Reintegration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.
- **Ausbildungspraktika:** Ausbildungspraktika dienen dazu, berufliche Kenntnisse zu vertiefen und auszubauen.
- **Praxisfirmen:** Praxisfirmen sind fiktive Firmen, die hinsichtlich ihrer Organisation und Auftragsbearbeitung kaufmännischen Unternehmungen der Privatwirtschaft entsprechen. Ihr Ziel liegt in einer Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit durch die Möglichkeit, nach dem Prinzip des learning by doing Berufserfahrungen zu sammeln und Wissen zu erwerben.

- **Beschäftigungsmassnahmen**

- **Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB):** Die PvB zeichnen sich durch arbeitsmarktnahe Tätigkeiten, welche der Ausbildung und den Fähigkeiten der versicherten Person sowie der Arbeitsmarktlage entsprechen und durch integrierte Bildungsanteile, die auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sowie der versicherten Personen ausgerichtet sind, aus.
- **Motivationssemester (SEMO):** Die SEMO setzen sich aus einem Beschäftigungs- und einem Ausbildungsteil zusammen, und sollen jugendlichen arbeitslosen Personen die Wahl eines Ausbildungsweges ermöglichen. Sie haben somit den Charakter eines Brückenangebotes und richten sich an arbeitslose Schulabgänger und Personen mit abgebrochener Lehre oder weiterführender Schule.
- **Berufspraktika (BP):** Die BP sind in Form einer vorübergehenden Beschäftigung in privaten Unternehmen oder in einer öffentlichen Verwaltung gestaltet. BP eignen sich somit insbesondere für Jugendliche mit abgeschlossener Ausbildung ohne Berufserfahrungen.

- **Spezielle Massnahmen**

- **Einarbeitungszuschüsse (EAZ):** Die EAZ sollen die Arbeitgeber dazu motivieren, Arbeitskräfte zu beschäftigen, die eine ausserordentliche Einarbeitung benötigen, die

(noch) nicht die volle Leistung erbringen und die sie sonst nicht anstellen oder weiterbeschäftigen würden.

- **Ausbildungszuschüsse (AZ):** AZ sollen versicherten Personen, die mindestens 30 Jahre alt sind, das Nachholen einer Grundausbildung oder die Anpassung ihrer schon erworbenen Ausbildung an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ermöglichen.
- **Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (FSE):** Die ALV kann versicherte Personen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, mit der Ausrichtung von Taggeldern während der Planungsphase und/oder mit einer Verlustrisikogarantie oder der Übernahme der Kosten für die Prüfung eines Mikrokredits unterstützen.
- **Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge (PEWO):** Die PEWO sollen die geografische Mobilität von versicherten Personen fördern, die in ihrer Wohnortsregion keine zumutbare Arbeit gefunden und sich bereit erklärt haben, ausserhalb dieser Region zu arbeiten, um aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen.

Die Kantone entscheiden über die Bereitstellung und den Einsatz der verschiedenen Massnahmenarten. Dabei stehen den Stellensuchenden mit einem ALV-Leistungsanspruch typischerweise alle Massnahmen offen, sofern sie im individuellen Fall als sinnvoll erachtet werden. In diesem Fall erfolgt die Finanzierung der AMM über die ALV. Den Stellensuchenden ohne Leistungsanspruch stehen meist nur ausgewählte AMM (Kurse, PvB und SEMO) offen. Bei diesen Massnahmen muss die Finanzierung in der Regel über eine andere Quelle wie z.B. über die Sozialhilfe erfolgen.

3 Schnittstelle zur Sozialhilfe

3.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der Sozialhilfe

Zweck und Personenkreis

Gemäss Art. 12 der Bundesverfassung besteht ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung sowie auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Die Gewährleistung des Rechts auf Existenzsicherung bildet die Grundlage der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe, wie sie in den kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt ist, verfolgt weitergehende Ziele als die Sicherung des Existenzminimums. Neben der materiellen Existenzsicherung soll unterstützten Personen auch die Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglicht sowie ihre berufliche und soziale Integration gefördert werden.⁵

Die Sozialhilfe stellt das letzte Netz des Schweizer Systems der sozialen Sicherheit dar. Sie kommt entsprechend subsidiär zum Tragen, wenn Erwerbsarbeit, (Sozial-)Versicherungsleistungen oder andere Einkommen kein Leben auf oder über dem Existenzminimum ermöglichen.

Aufbau und Zuständigkeit

Die Gewährung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone. Es besteht keine bundesrechtliche Grundlage, welche Zuständigkeiten, Strukturen und Leistungen der Sozialhilfe näher definieren würde. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS erarbeitet die sogenannten SKOS-Richtlinien über die Bemessung der Sozialhilfe. Diese Richtlinien sind jedoch für die Kantone nicht bindend. Zwischen den Kantonen bestehen dann auch im Vergleich zu anderen Institutionen der sozialen Sicherheit wie der IV grosse Unterschiede bezüglich des Aufbaus der Strukturen und der Leistungen.

Die Umsetzung der Sozialhilfe wird in der Regel von kommunalen, regionalen oder kantonalen Sozialdiensten wahrgenommen. Die Finanzierung der Sozialdienste und Leistungen erfolgt besonders in der Zentral- und Ostschweiz vorwiegend kommunal, wobei teilweise Lastenausgleichsgefässe existieren. In der lateinischen Schweiz hingegen erfolgt die Finanzierung oft über kantonale Gefässe oder wird über Lastenausgleichsgefässe weitgehend kollektiviert. Das Gesamtsystem der Sozialhilfe in der Schweiz zeichnet sich somit durch eine grosse Heterogenität aus.

Leistungen und Instrumente

Die Sozialhilfe ist eine bedarfsabhängige Leistung, die das Existenzminimum deckt. Sie hat keinen Versicherungscharakter, es besteht keine Abhängigkeit der Leistungen von geleisteten Beiträgen oder vormaligem Verdienst. Die Bemessung erfolgt in aller Regel so, dass ein

⁵ Vgl. SKOS-Richtlinien Abschnitt A.

Unterstützungsbudget berechnet wird. Dies besteht aus verschiedenen Komponenten und ist abhängig von der persönlichen Situation der bedürftigen Person bzw. des bedürftigen Haushaltes. Allfällige Einkommen werden davon in Abzug gebracht, wobei bei Erwerbseinkommen in der Regel ein Freibetrag gewährt wird.

Neben der Sozialhilfe bestehen in verschiedenen Kantonen weitere Unterstützungsleistungen, die ebenfalls einen Bedarfscharakter aufweisen. Bekannt sind in diesem Bereich kantonale Familienzulagen für Familien mit tiefen Einkommen oder Kleinkinderbeiträge. Für die vorliegende Analyse werden diese Leistungen unter der Sozialhilfe im weiteren Sinn subsummiert.

Die Sozialdienste betreiben verschiedene Beratungsangebote und teilweise auch eigene Angebote zur sozialen und beruflichen Integration. Wiederum sind die Angebote je nach Kanton oder sogar Gemeinde sehr unterschiedlich. So gibt es beispielsweise Kantone, Städte oder grössere Gemeinden, die Arbeitsintegrationsprogramme inkl. Arbeitgeberkontakte auch im Rahmen der Sozialhilfe betreiben, aber auch Kantone, die die berufliche Integration vollständig an die RAV delegieren.

Abgrenzung der Zuständigkeiten zur ALV resp. öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Sozialhilfe ist den Sozialversicherungen nachgelagert, so auch der ALV. Entsprechend kommt sie nur zum Tragen, wenn die Leistungen der ALV auslaufen, oder aber nicht genügend hoch sind, um das Existenzminimum zu decken. Bei einem kombinierten Bezug von Sozialhilfe und ALV werden für die Berechnung der Leistungen der Sozialhilfe die ALV-Taggelder in Abzug gebracht.

Stellensuchende Sozialhilfebezüger ohne Taggeldanspruch können als Nichtleistungsbezüger nach Art. 26 AVG bei den RAV zur öffentlichen Arbeitsvermittlung angemeldet werden. Voraussetzung dafür ist eine vorhandene Vermittlungsfähigkeit resp. ausreichende Arbeitsmarktfähigkeit (vgl. Exkurs in Abschnitt 2.1). Ist ein Sozialhilfebezüger als Nichtleistungsbezüger beim RAV angemeldet, so trägt weiterhin die Sozialhilfe die Lebenshaltungskosten (materielle Grundsicherung).

3.2 Die einzelnen Schnittstellen

3.2.1 Anmeldung Sozialhilfebezüger als Nichtleistungsbezüger bei RAV

Institutionen	RAV, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	Melden sich Sozialhilfebeziehende bei einem RAV zur Arbeitsvermittlung an, so ist der Umstand, dass sie als Stellensuchende bei der Sozialhilfe gemeldet sind und vom Sozialdienst beraten werden, eine zentrale Information für das RAV. Dies, weil dann eine Koordination der Eingliederungsstrategien angezeigt ist und die Sozialarbeitenden oftmals über Informationen für die Arbeitsmarktintegration zur stellensuchenden Person verfügen. Zudem hat der Sozialhilfebezug einen Einfluss auf die Finanzierung von AMM, da im Rahmen der Sozialhilfe allenfalls finanzielle Mittel dafür vorhanden sind.
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Stellensuchende, die Leistungen der Sozialhilfe beziehen und sich beim RAV zur Arbeitsmarktintegration anmelden
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • 2016 waren 39% aller Sozialhilfebeziehenden zwischen 18 und 65 Jahren – rund 75'000 Personen – erwerbslos und somit potenziell stellensuchend.⁶ • Der Anteil der arbeitsmarktfernen Nichtleistungsbeziehenden an allen Stellensuchenden wird vom SECO auf rund 10% beziffert. Bei einem erheblichen Anteil dieser Personen dürfte es sich um Personen handeln, die auch bei der Sozialhilfe angemeldet sind.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise ist den RAV ein Sozialhilfebezug nicht bekannt, da kein institutionalisiertes Meldeverfahren besteht und die betroffenen Personen die RAV bei der Anmeldung nicht über den Sozialhilfebezug in Kenntnis setzen. Der Sozialhilfebezug müsste bei der Anmeldung zwar vom Stellensuchenden angegeben werden, das wird aber gemäss Erfahrung der RAV nicht immer gemacht. • Eine Anmeldung von Sozialhilfebezügern beim RAV erfolgt in gewissen Fällen nicht primär zur Arbeitsmarktintegration, sondern zur Kontrolle der Arbeitsbemühungen (und somit zur Kürzung der Sozialhilfe bei Verfehlungen). Wird der RAV-Personalberater vom Sozialdienst nicht darüber informiert, so bindet dies unnötig Ressourcen und birgt Frustrationspotenzial.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • In verschiedenen Kantonen bestehen Formulare zur «Überweisung» von Sozialhilfebezügern an die RAV. Teilweise wird diese Information im Sinne einer Vorinformation direkt an die RAV übermittelt, die bei den Sozialdiensten so auch nachfragen können, wenn eine Person nicht beim RAV erscheint. Die Übermittlung dieser Information an das RAV bedingt eine unterzeichnete Entbindungserklärung des Stellensuchenden. • Solche Formulare können auch Informationen zu bisherigen Eingliederungsmassnahmen und Erwartungen an die Massnahmen der RAV enthalten. • Systematische Erfassung des Sozialhilfebezugs als Datenfeld in AVAM.

⁶ BFS (2016), Sozialhilfestatistik 2016. Als erwerbslos gelten Personen, die weder erwerbstätig sind noch zu den Nicht-Erwerbspersonen (Arbeitsunfähige, ohne Chance auf dem Arbeitsmarkt, Invalide, in Ausbildung, etc.).

3.2.2 Definition Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit

Institutionen	RAV, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die Vermittlungsfähigkeit und besonders die Arbeitsmarktfähigkeit enthalten neben objektiven Elementen auch subjektive Elemente. Diese lassen erheblichen Ermessensspielraum für die verschiedenen Institutionen zu. Es besteht zudem keine rechtsverbindliche Definition der Arbeitsmarktfähigkeit. Zwar wurde auf nationaler Ebene ein entsprechendes Grundlagenpapier erarbeitet,⁷ die Umsetzung erfolgt jedoch in den Kantonen.</p> <p>In verschiedenen Kantonen existieren Kriterienraster, die meist von den Arbeitsmarktbehörden – oft in Zusammenarbeit mit IIZ-Partnern – ausgearbeitet wurden.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Im Allgemeinen: Alle Bezüger von Leistungen der ALV • In Bezug auf die Sozialhilfe: Stellensuchende, die Leistungen der Sozialhilfe beziehen und bei den RAV zur Arbeitsmarktintegration gemeldet sind
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Ein gemeinsames Verständnis der Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit ist für die Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und RAV zentral. • Die Bedeutung ist vor allem darum hoch, da alle Angebote der RAV von der Bewertung der Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit abhängig sind.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Auf nationaler Ebene besteht ein Grundlagenpapier, welches die Bestandteile und Kriterien der Arbeitsmarktfähigkeit definiert. Dieses wird von allen nationalen IIZ-Partnern mitgetragen. Eine rechtlich verbindliche und operationalisierte Definition fehlt jedoch auf nationaler Ebene. In den Kantonen bestehen so verschiedene Kriterienkataloge und Vereinbarungen zwischen den IIZ-Partnern. • Die Sozialdienste und RAV stufen Arbeitsmarktfähigkeit einer Person teilweise unterschiedlich ein. Werden Personen vom Sozialdienst zum RAV geschickt und deren Vermittlungsfähigkeit vom RAV bestritten, besteht kein Anspruch auf Vermittlung und Beratung. Dies kann zu Frustrationen bei Betroffenen, Sozialarbeitenden und RAV-PB sowie zu einem gewissen Drehtüreffekt führen. • Wird eine Person mit ALV-Taggeldanspruch vom RAV als nicht vermittlungsfähig eingestuft, so verliert sie den Anspruch auf Leistungen der ALV. In der Regel melden sich Vermittlungsunfähige kurze Zeit nach Ausschluss von Leistungen der ALV ab und gegebenenfalls bei der Sozialhilfe an. Dies führt zu Mehrkosten bei der Sozialhilfe.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung eines gemeinsamen und operationalisierten Kriterienkatalogs für eine Definition der Arbeitsmarktfähigkeit. Sicherstellen einer einheitlichen Auslegung der Kriterien. Die Fachpersonen in den Kantonen sehen dabei auch die gegenseitige Information über die relevanten Prüfpunkte als zentral an. • Klare Begründungen negativer Entscheide des RAV hinsichtlich der Arbeitsmarktfähigkeit zu Handen der Sozialdienste erhöhen das Verständnis für den jeweiligen Entscheid und für die Praxis der RAV. • Zentrales Assessment der Arbeitsmarktfähigkeit durch das RAV für alle IIZ-Partner, wie es im Kanton Neuenburg umgesetzt wird.

⁷ SECO (2017b), Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe - Berichte der Fachgruppen.

3.2.3 Arbeitsmarktliche Beratung von Sozialhilfebezügern durch RAV

Institutionen	RAV, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Bezüger und Nichtbezüger von ALV-Taggeldern können grundsätzlich von den gleichen Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung der RAV profitieren. Während aber das AVIG die Dienstleistungen der RAV für ALV-Taggeldbezüger klar regelt – Informationsvermittlung, Erstgespräch, periodische Beratungsgespräche, Ermittlung Wiedereingliederungsmöglichkeiten (inkl. Wiedereingliederungsstrategie) – sind diese für Nichtbezüger nicht im Detail definiert.</p> <p>Mit der geltenden Vollzugskostenentschädigung (VKE) werden die RAV für einen durchschnittlichen Beratungs- und Vermittlungsaufwand auch für nichtanspruchsberechtigte Stellensuchende entschädigt. Nur im Falle eines überdurchschnittlich hohen Mehraufwands für die Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehenden, muss die Sozialhilfe diesen gemäss Verursacherprinzip finanzieren.⁸</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Beim RAV gemeldete stellensuchende Sozialhilfebezüger ohne Anspruch auf Leistungen nach AVIG (ALV-Taggeld, etc.)
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgrund des Integrationspotenzials und den erheblichen Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe hoch
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Bezüger von Leistungen der Sozialhilfe waren vor dem Sozialhilfebezug oft bereits bei einem RAV als ALV-Taggeldbezüger eingeschrieben und wurden nach Ende des Taggeldanspruchs ausgesteuert. Sie gelten entsprechend als schwieriger vermittelbar als Personen mit Taggeldanspruch und es sind so andere Wiedereingliederungsstrategien notwendig. • Der Anreiz für die RAV, den gemeldeten stellensuchenden Sozialhilfebezügern eine gleich hohe Aufmerksamkeit zu schenken wie den Stellensuchenden mit ALV-Anspruch ist teilweise gering, da sie keine Kosten bei der ALV verursachen. • Die Wirkungsmessung AVIG, die auf die Eingliederung von Taggeldbezügern fokussiert, kann dazu führen, dass Ressourcen vor allem in den Bereich der Taggeldbezüger fließen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Spezielle Angebote, Verfahren, Berater und Case-Manager für IIZ-Fälle, um den unterschiedlichen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Solche bestehen in den RAV teilweise bereits heute. • Es ist vorgesehen, die Wirkungsmessung AVIG mit einer Wirkungsmessung AVG zu ergänzen (siehe unten), um eine angemessene Berücksichtigung der Nichtleistungsbezüger sicherzustellen. • Im Rahmen von Zusammenarbeitsvereinbarungen wie sie beispielsweise im Kanton Bern, oder auch im Kanton Luzern mit dem Projekt «Optima» bestehen, können die gegenseitigen Rechte, Pflichten und Ansprüche verbindlich festgehalten werden. • Periodische Standortgespräche zwischen RAV, Sozialhilfe und Betroffenen.

⁸ Vgl. SECO (2010) Rahmenkonzept ALV/Sozialhilfe

3.2.4 Zuweisung und Finanzierung AMM für STES nach AVG (inkl. Art. 59d AVIG)

Institutionen	RAV, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die RAV können AMM für Stellensuchende ohne Leistungsanspruch, welche bei der Sozialhilfe gemeldet sind, vorschlagen. Widersetzt sich ein Sozialdienst diesem Vorschlag, kann das RAV die Arbeitsmarktberatung der entsprechenden Sozialhilfebeziehenden zurückweisen.⁹</p> <p>Die Kosten der AMM für Sozialhilfeempfänger werden nicht von der ALV, sondern von der Sozialhilfe getragen. Hier gilt der Grundsatz, dass jede Institution die Kosten trägt, die durch ihre Klienten verursacht wurden. Auch die Finanzierung der Lebenshaltungskosten während der AMM-Teilnahme obliegt der Sozialhilfe.</p> <p>Für Stellensuchende ohne ALV-Leistungsanspruch gibt es in Ausnahmefällen die Möglichkeit nach Art. 59d AVIG an AMM teilzunehmen. Eine solche Teilnahme ist auf maximal 260 Tage beschränkt und muss von der zuständigen Amtsstelle bewilligt werden, die die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall prüft. Die Kosten für die AMM teilen sich ALV und Kanton in diesem Fall je zur Hälfte. Die Finanzierung auf Seite Kanton ist nicht näher definiert, eine Weitergabe der Kosten an die Sozialdienste ist dadurch möglich. Teilweise erfolgt die Übernahme dieses Kostenteils durch den kantonalen Sozial- und Arbeitslosenfonds. Der Kostenanteil der ALV unterliegt dem kantonalen AMM-Plafond.</p> <p>Die stellensuchenden Sozialhilfebezüger haben oft bereits bis zu ihrer Aussteuerung ALV-Leistungen bezogen und während dieser Zeit AMM besucht. Es kommt darum nur noch ein beschränkter Teil der AMM für diese Zielgruppe in Frage.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Beim RAV gemeldete stellensuchende Sozialhilfebezüger ohne Anspruch auf Leistungen nach AVIG (ALV-Taggeld, etc.)
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • AMM sind ein wichtiges Instrument der RAV zur Erhöhung der Arbeitsmarktfähigkeit und somit zur Unterstützung der Wiedereingliederung. • Im Jahr 2017 wurden für knapp 5'000 Stellensuchende AMM von der Sozialhilfe finanziert. Dazu kommt noch ein Teil jener gut 2'500 Stellensuchenden, bei welchen die Finanzierung über kantonale Arbeitslosenhilfen finanziert wurden, die in diesem Kontext auch teilweise für Sozialhilfebezüger eingesetzt werden. Damit stellen Nichtleistungsbezüger nur einen Bruchteil der jährlich gesamthaft knapp 170'000 Teilnehmer an AMM dar.¹⁰ • Daneben wurden 2017 für knapp 7'000 Stellensuchende AMM über Art. 59d AVIG finanziert. Es ist zu erwarten, dass von diesen Personen ebenfalls ein gewisser Anteil Sozialhilfe bezieht.¹¹

⁹ Vgl. SECO (2010) Rahmenkonzept ALV/Sozialhilfe.

¹⁰ Datenquelle: AVAM/ASAL, Spezialauswertungen des SECO.

¹¹ ebd.

Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize

- Die Finanzierung einer AMM für Nichtleistungsbezüger stellt eine Herausforderung dar, da diese über die Sozialhilfe oder andere Quellen erfolgen muss. Aus der Perspektive der Sozialhilfe sind AMM relativ teuer. Die Sozialhilfe wird in vielen Kantonen durch kommunale Mittel finanziert, was eine hohe Kostensensibilität mit sich bringt. Ebenfalls werden eigene Massnahmen der Sozialhilfe teilweise zu einem Teil durch andere Quellen finanziert.
- Werden vom RAV AMM vorgeschlagen, bei denen der Sozialdienst jedoch eine Finanzierung verweigert, so führt das in den analysierten Kantonen in der Regel zur Abmeldung des Stellensuchenden beim RAV.
- Wenn Sozialdienste eigene Massnahmen organisieren, haben sie einen Anreiz, in erster Linie diese auszulasten. Der Einsatz von AMM der ALV, die ebenfalls von den Sozialdiensten bezahlt werden müssten, steht in diesem Setting für die Sozialdienste nicht im Vordergrund.

Lösungsansätze

- Vereinbarungen/Verträge zwischen KAST und Sozialdiensten für allfällige Kostenübernahmen durch die Sozialhilfe legen die Grundlage der Zusammenarbeit.
 - Transparente Darstellung der Gestehungskosten für verwendete AMM erhöhen die Akzeptanz für die Kostenübernahme durch die Sozialhilfe.
 - Auf Basis von Art. 59d AVIG können für gewisse Anspruchsgruppen 50% der Kosten durch die ALV übernommen werden.
 - Massnahmen in den Bereichen Coaching und Supported Employment – z.B. bei laufenden Einarbeitungs- oder Ausbildungszuschüssen – können für Stellensuchende mit Sozialhifef Hintergrund nützlich sein. Diese sind auf die Integration von Personen mit erschwerten Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet.
-

3.2.5 Gleichzeitiger Bezug von ALV-Taggeldern und Sozialhilfe

Institutionen	RAV, ALK, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die ALV-Taggelder betragen je nach Situation 70 oder 80% des versicherten Verdiensts. Bei Versicherten mit niedrigem Verdienst ist es möglich, dass die ALV-Taggelder nicht zur Deckung des Existenzminimums ausreichen. In diesem Fall können zusätzlich Leistungen der Sozialhilfe beantragt werden. Diese sind bedarfsabhängig und decken die Differenz zum Existenzminimum.</p> <p>Entsprechend findet eine doppelte Fallführung in Bezug auf die Versicherungsleistungen statt, da sowohl die ALK als auch der Sozialdienst Leistungen ausbezahlen. In Bezug auf die Arbeitsmarktintegration ist zudem eine Koordination zwischen dem zuständigen RAV und dem Sozialdienst notwendig. In den analysierten Kantonen übernehmen in dieser Situation meist die RAV den Lead bei der Arbeitsmarktintegration.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Stellensuchende mit ALV-Taggeldanspruch, deren ALV-Taggeld weniger als das Existenzminimum entspricht und die darum zusätzlich Leistungen der Sozialhilfe beziehen
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Im Jahr 2015 haben schweizweit rund 12'000 Personen gleichzeitig ALV-Taggelder und Leistungen der Sozialhilfe bezogen. Dies entspricht knapp 4% aller ALV-Taggeldbezüger und knapp 7% aller Sozialhilfebezüger.¹²
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die versicherte Person muss an verschiedenen Stellen Leistungen beantragen, was Betroffene mit wenig persönlichen Ressourcen überfordern kann. • In der Regel findet eine Fallführung sowohl bei der ALV als auch bei der Sozialhilfe statt und es finden bei beiden Institutionen Beratungsgespräche statt. • Wenn die Abklärung des ALV-Leistungsanspruch zu Beginn der Arbeitslosigkeit länger dauert, sind Personen mit wenig finanziellen Reserven rasch von Leistungen der Sozialhilfe abhängig. Diese finanziert dann den Lebensunterhalt während der Abklärung. Oft entsteht diese Situation, weil Stellensuchende die entsprechenden Fristen verpassen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Klare Vereinbarung der Zuständigkeit und Rollenteilung zwischen Sozialdienst und RAV. Die Berichte der Fachgruppen zur Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe können hier Anhaltspunkte für die Umsetzung liefern. • Koordinierte Wiedereingliederungsstrategie zwischen RAV und Sozialdienst. Dabei ist der persönliche Kontakt und das Einvernehmen der RAV-Personalberatenden und der Sozialarbeitenden entscheidend. • Einsatz von spezialisierten IIZ-Beratern in den RAV, die im Umgang mit der Sozialhilfe geschult sind und die zuständigen Personen bei den Sozialdiensten persönlich kennen.

¹² Vgl. SHIVALV-Monitoring des BSV.

3.2.6 Bezug Leistungen Sozialhilfe bei Einstellung ALV-Taggelder oder nach Abmeldung wegen aberkannter Vermittlungsfähigkeit

Institutionen	RAV, ALK, Sozialhilfe
Beschreibung Schnittstelle	<p>Der Bezug von ALV-Taggeldern ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, wie den Nachweis von Arbeitsbemühungen, die Teilnahme an Beratungsgesprächen, die Annahme von Stellenangeboten oder die Teilnahme an AMM. Werden diese Pflichten verletzt, so stellt die ALV, allenfalls nach einer Warnung, im Rahmen einer Sanktion die Taggelder für eine bestimmte Zeit ein. Werden die Pflichten fortdauernd verletzt, kann der versicherten Person die Vermittlungsbereitschaft und somit auch die Vermittlungsfähigkeit abgesprochen werden. In der Folge werden die Taggelder definitiv eingestellt und die betroffene Person wird beim RAV abgemeldet.</p> <p>Besitzt eine stellensuchende Person bei der Einstellung der ALV-Taggelder keine genügenden finanziellen Reserven, so meldet sie sich mit grosser Wahrscheinlichkeit für Leistungen der Sozialhilfe an. Die materielle Grundsicherung ist im Gegensatz zu den ALV-Taggeldern an weniger Bedingungen geknüpft. Gemäss SKOS-Richtlinien ist bei wiederholtem Fehlverhalten eine Kürzung des Grundbedarf von 30% jedoch möglich.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • ALV-Taggeldbezüger, deren Leistungen aufgrund von Verfehlungen eingestellt wurden
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Nach der Einschätzung der Sozialdienste stellen Stellensuchende mit Sanktionen einen erheblichen Anteil der Anmeldungen bei der Sozialhilfe mit ALV-Bezug dar. Eine genaue Schätzung der Zahl der betroffenen Personen war jedoch nicht möglich.¹³
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Bei der Sozialhilfe kommt es durch die Dossiereröffnung für kurze Zeit zu einem erheblichen Aufwand, da alle Abklärungen zum Anspruch auf Sozialhilfe vorgenommen werden müssen. • Während der Dauer der Einstellung der Leistungen durch die ALV bezieht ein Teil der Personen Sozialhilfe; bei der Sozialhilfe sind die Sanktionierungsmöglichkeiten bei einem Fehlverhalten kleiner. • ALV-Taggeldbezüger mit niedrigen Taggeldern können bei mangelnder Motivation die Vorschriften des RAV ignorieren und nach der Einstellung der Leistungen ohne grosse finanzielle Einbusse Sozialhilfe beziehen. Dies betrifft offenbar vor allem jüngere Stellensuchende. • Wurde die betroffene Person wegen fehlender Vermittlungsfähigkeit abgemeldet, wird der Sozialdienst die betreffende Person dazu drängen, sich wieder bei der ALV anzumelden, da sie noch unausgeschöpfte ALV-Taggeldansprüche hat. Dies kann zu einem unerwünschten Drehtüreffekt zwischen ALV und Sozialhilfe führen.

¹³ Mit einer Verknüpfung der AVAM/ASAL-Daten und der Schweizerischen Sozialhilfestatistik SHS wäre eine solche Auswertung wohl machbar. Allerdings ist der heute bestehende SHIVALV-Datensatz nicht ausreichend, da insbesondere detaillierte Informationen zu den Sanktionen fehlen. Eine Auswertung war aus diesem Grund im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht möglich.

Lösungsansätze

- In der Praxis klären die Sozialdienste ab, inwiefern sie die erfolgte Sanktion durch das RAV als selbstverschuldet erachten. Dazu fordern Sie den Sanktionsentscheid bei den betroffenen Personen ein. Bei einem festgestellten Verschulden wird in der Regel der Grundbedarf gekürzt.
- Der Sozialdienst kann sich auf den Standpunkt stellen, mit der selbstverschuldeten Sanktion durch das RAV oder die ALK liege ein Verzicht auf Unterstützungsleistungen vor. In dieser Logik könnten die eingestellten Taggelder dem Sozialhilfebudget als Einkommen angerechnet werden, was in der Regel zu einer Einstellung der Sozialhilfeleistungen führen würde. Allenfalls kommt in diesem Fall die Nothilfe zu tragen, die jedoch unter dem Existenzminimum nach SKOS-Richtlinien bemessen ist. Es ist jedoch zumindest fraglich, ob diese Vorgehensweise dem Prinzip der Existenzsicherung entspricht.
- Unter Umständen bewirkt der Wechsel in der Zuständigkeit, dass aufgrund der geänderten Settings bei der Sozialhilfe eine Kooperationsbereitschaft des Stellensuchenden besteht, die im Setting des RAV nicht gegeben war. Der Verbleib der Fallverantwortung bei der Sozialhilfe kann in diesem Fall einen Lösungsansatz bieten. Dabei muss jedoch die finanzielle Zuständigkeit geregelt werden.

3.2.7 Übergang zur Sozialhilfe nach Aussteuerung durch ALV

Institutionen	RAV, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Erreicht eine stellensuchende Person das Ende ihres ALV-Taggeldanspruchs ohne eine Stelle gefunden zu haben, so wird sie ausgesteuert und erhält keine weiteren ALV-Taggelder. Die betroffene Person kann jedoch weiterhin beim RAV zur Arbeitsmarkberatung angemeldet bleiben und von Beratungs- und Vermittlungsangeboten profitieren.</p> <p>Ein direkt folgender Sozialhilfebezug ist nur dann möglich, wenn die persönlichen finanziellen Mittel einer ausgesteuerten Person weitgehend aufgebraucht sind. Nur dann kann sie sofort einen Leistungsanspruch bei der Sozialhilfe geltend machen.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> Von der ALV ausgesteuerte Personen, die nach dem Aufbrauchen ihrer finanziellen Reserven Leistungen der Sozialhilfe beantragen
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> In den Jahren 2012 bis 2017 wurden jährlich schweizweit 30'000 bis 40'000 Personen ausgesteuert. Es zeigt sich, dass rund ein Viertel dieser Personen im Jahr nach der Aussteuerung Leistungen der Sozialhilfe bezieht. Jährlich melden sich so rund 9'000 Personen nach ihrer Aussteuerung mittelfristig bei der Sozialhilfe an.¹⁴
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Für die RAV ist es schwierig, ausgesteuerte Personen zu motivieren, weiterhin beim RAV für die Wiedereingliederung angemeldet zu bleiben, und somit alle Pflichten zu erfüllen, ohne aber Leistungen zu beziehen. Dies insbesondere, da die Arbeitsvermittlung während des ALV-Taggeldbezuges nicht erfolgreich war und als Konsequenz die Aussteuerung erfolgt ist. Eine Abmeldung beim RAV ist eigentlich nicht wünschenswert, da bis zum Sozialhilfebezug oft mehrere Monate vergehen. Während dieser Zeit findet nach einer Abmeldung keine Begleitung der stellensuchenden Person durch das RAV oder die Sozialhilfe statt. Wegen der Verzögerung erfolgt oft kein Kontakt zwischen RAV und Sozialdienst. Informationen zur Tätigkeit der RAV und den eingesetzten Massnahmen fehlen den Sozialdiensten. Es besteht jedoch keine Einigkeit zwischen den Sozialdiensten, ob diese Informationen für die Arbeit notwendig sind oder nicht.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Es gibt in verschiedenen Kantonen Anstrengungen, dass ausgesteuerte Personen bei den RAV angemeldet bleiben, in dem die Stellensuchenden über die Möglichkeiten informiert werden und die Vorteile einer Anmeldung aufgezeigt werden. Durch den Informationsvorsprung im Rahmen der Stellenmeldepflicht ergeben sich hier verstärkte Möglichkeiten. In gewissen Kantonen suchen die RAV zusammen mit den Stellensuchenden aktiv den Kontakt zum Sozialdienst, wenn eine Anmeldung bei der Sozialhilfe absehbar ist. Teilweise bestehen sogar formalisierte Übergangsvereinbarungen, beispielsweise im Kanton Waadt. Angebote der Sozialdienste innerhalb des RAV, wie beispielsweise im Kanton Zürich vorhanden.

¹⁴ Datenbasis: BSV, Spezialauswertung SHIVALV-Datensatz.

3.2.8 Beratungsangebote der Sozialdienste für Stellensuchende

Institutionen	RAV, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Für ALV-Taggeldbezüger mit entsprechendem Bedarf bieten gewisse Sozialdienste soziale Betreuungs-/Beratungsleistungen an. Betroffen sind insbesondere Personen, bei denen sich eine Aussteuerung oder ein erhöhtes Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko abzeichnet oder die sich in einer persönlichen Notlage befinden. Grundsätzlich ist bei Erkennung eines solchen Bedarfs so früh wie möglich eine Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe und ALV anzustreben.</p> <p>Die Rahmenvereinbarung der Berichte der Fachgruppen zur Zusammenarbeit ALV und Sozialhilfe sehen die Möglichkeit der persönlichen Beratung von Taggeldbezügern durch die Sozialdienste vor. Die RAV können Stellensuchende zudem via Art. 17 Abs. 5 AVIG in die Angebote der Fachberatung zuweisen und diese finanzieren.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Klienten von RAV mit Bedarf nach Sozialberatung (sich abzeichnender Langzeitarbeitslosigkeit oder persönlicher Notlage)
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Nach der Einschätzung der befragten RAV und Sozialdienste werden solche Angebote nur sehr selten genutzt. Wichtiger sind Angebote spezifischer Beratungsstellen beispielsweise im Bereich Schulden, Finanzen oder Sucht.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Der Gang zum Sozialdienst ist mit einem gesellschaftlichen Stigma behaftet, was eine Hürde für die Wahrnehmung einer Sozialberatung für ALV-Bezüger darstellt. • Bei den Sozialdiensten scheinen wenige spezifische Angebote für ALV-Taggeldbezüger zu existieren. Dies kann an den fehlenden Ressourcen, den fehlenden Vereinbarungen im jeweiligen Kanton oder dem fehlenden Bedarf liegen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung zwischen RAV und Sozialhilfe, ein Angebot der Sozialberatung innerhalb der RAV durch Sozialarbeitende anzubieten. Dies verringert die Hürde zur Wahrnehmung solcher Beratungsangebote. • In vielen Kantonen existieren kantonale oder kommunale Angebote zur Finanz-, Schulden- oder Sozialberatung ausserhalb der Sozialhilfe. Auch Angebote der Suchthilfe bestehen teilweise. • Vereinzelt holen die RAV-Personalberatenden alternativ selbst telefonisch Ratschläge bei den Sozialdiensten ein, um diese dann in ihre Beratungsgespräche einfließen zu lassen. • Angebote der Sozialdienste innerhalb des RAV, wie beispielsweise im Kanton Zürich vorhanden.

4 Schnittstelle zu IV und EL

4.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen von IV und EL

Zweck und Personenkreis

Alle Personen, die in der Schweiz wohnhaft oder erwerbstätig sind, sind obligatorisch bei der Invalidenversicherung (IV) versichert. Leistungen der IV können im Falle einer Invalidität bezogen werden. Eine Invalidität im Sinne der IV ist dann gegeben, wenn ein körperlicher, psychischer oder geistiger Gesundheitsschaden eine Erwerbsunfähigkeit respektive eine Unfähigkeit der Betätigung im bisherigen Aufgabenbereich verursacht. Eine solche (Erwerbs-)Unfähigkeit muss bleibend sein oder längere Zeit – mindestens ein Jahr – andauern.

Renten und Taggelder der IV sollten im Grundsatz den Existenzbedarf einer behinderten Person decken. Reichen diese Leistungen alleine nicht aus, so können zusätzlich Ergänzungsleistungen (EL) beansprucht werden.

Aufbau und Zuständigkeiten

Der Vollzug der IV geschieht durch die Kantone. Dazu betreibt jeder Kanton eine IV-Stelle. In verschiedenen Kantonen ist die IV-Stelle in eine sogenannte Sozialversicherungsanstalt (SVA) eingegliedert. Die Durchführungskosten und Leistungen der IV werden über obligatorische Lohnbeiträge bei allen Versicherten finanziert. Der Beitrag von 1.4 Lohnprozenten wird zu mindestens der Hälfte durch den Arbeitgeber getragen.

Die Ausrichtung der EL geschieht ebenfalls durch die Kantone und wird in der Regel durch die kantonale Ausgleichskasse vorgenommen. In verschiedenen Kantonen ist die Ausgleichskasse ebenfalls in die SVA integriert. Die Finanzierung der EL-Basisleistungen wird heute zu 5/8 durch den Bund und zu 3/8 durch die Kantone aus allgemeinen Steuergeldern finanziert.

Leistungen und Instrumente

Primäres Ziel der Invalidenversicherung ist eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Leistungen der IV orientieren sich darum am Grundsatz «Eingliederung vor Rente»:

- **Massnahmen der Frühintervention:**

Im Rahmen der Frühintervention verfügt die Invalidenversicherung über präventive Massnahmen zur Unterstützung von Personen mit ersten Anzeichen von Invalidität: Anpassung des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozial-berufliche Rehabilitation und Beschäftigungsmassnahmen. Das Ziel besteht darin, die Chronifizierung von Gesundheitsproblemen zu vermeiden und die berufliche Eingliederung zu fördern. Die Frühinterventionsphase beginnt mit dem Zeitpunkt der Anmeldung einer versicherten Person und umfasst zwei parallel verlaufende Prozesse: Zum einen wird der Anspruch auf ordentliche IV-Leistungen abgeklärt, zum anderen werden Massnahmen zum Erhalt des Arbeitsplatzes oder zur Wiedereingliederung eingeleitet. Die Klientinnen und

Klienten beziehen während der Frühintervention keine IV-Taggelder. Für die Existenzsicherung werden sie in der Regel durch die Arbeitslosenversicherung oder die Sozialhilfe unterstützt.

- **Eingliederungsmassnahmen:**

Nach der Frühinterventionsphase kann eine Anmeldung bei der IV erfolgen. Ab diesem Zeitpunkt prüft die IV-Stelle, ob die Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Leistungen der IV erfüllt sind. Das Fachpersonal für die berufliche Eingliederung prüft mögliche Integrationsmassnahmen und Massnahmen beruflicher Art. Zu den Massnahmen beruflicher Art gehören insbesondere Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung, Arbeitsvermittlung, Arbeitsversuch, Einarbeitungszuschuss, Hilfsmittel und Coaching.

Die IV bezahlt in der Regel Taggelder an jene Versicherten, die in der Eingliederung oder während der Durchführung von Abklärungsmassnahmen stehen. Taggelder sollen den Lebensunterhalt der Versicherten und ihrer Familien während der Eingliederung sicherstellen. Bezieht eine Person gleichzeitig ALV-Taggelder, so werden diese in der Regel während der Dauer der IV-Massnahme eingestellt und an deren Stelle treten die IV-Taggelder.

- **Invalidenrenten:**

Invalidenrenten werden ausgerichtet, wenn die durchgeführten Eingliederungsmassnahmen keine oder nur eine ungenügende Integration in den Arbeitsmarkt erreichen konnten.

- **Hilflosenentschädigung:**

Ist eine Person bei im alltäglichen Leben auf Hilfe angewiesen, kann eine Hilflosenentschädigung gesprochen werden.

Die EL decken im Gegensatz zu den IV-Taggeldern den Fehlbetrag zwischen dem tatsächlichen Einkommen und dem individuellen Existenzbedarf. Die EL stellen somit eine bedarfsabhängige Sozialleistung und keine Versicherungsleistung dar.

Abgrenzung der Zuständigkeiten zur ALV resp. öffentlichen Arbeitsvermittlung

Ein Anspruch auf Leistungen der IV beruht auf einer physischen oder psychischen Erwerbsunfähigkeit, während ein Anspruch auf Leistungen der ALV auf einer Arbeitslosigkeit oder Stellensuche gründet. Entsprechend ergeben sich die unterschiedlichen Zuständigkeiten dieser beiden Sozialwerke. Durch die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen und die unterschiedlichen Zuständigkeiten besteht auf Ebene Bund, aber auch in den Kantonen eine weitgehende Trennung der jeweiligen Strukturen.

Das primäre Ziel der beiden Versicherungen – nämlich die Eingliederung der Leistungsbezüger in den Arbeitsmarkt – ist jedoch dasselbe. Entsprechend ist auch das Angebotsspektrum der beiden Institutionen ähnlich: Ein ausgedehntes Beratungsangebot, Vermittlung von Arbeitsstellen, Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen, etc. Durch die unterschiedlichen bundesrechtlichen Grundlagen unterscheiden sich jedoch die Möglichkeiten der beiden Systeme im Einzelfall, was zu gewissen komplementären Angeboten führt.

Zu einer operativen Zusammenarbeit zwischen ALV und IV kommt es meist bei Fällen, bei denen eine versicherte Person bei beiden Institutionen einen Anspruch auf Leistungen geltend

machen kann. Dies ist beispielsweise bei einer teilweisen Invalidität und einer gleichzeitigen Arbeitslosigkeit in der verbleibenden Erwerbstätigkeit der Fall. In diesem Fall findet bei IV und ALV in der Regel eine getrennte Fallführung statt und beide Institutionen können Eingliederungsmassnahmen verfügen. Dies erfordert eine Koordination der Bemühungen der jeweiligen RAV- und IV-Berater.

An der Schnittstelle zwischen ALV und IV ist schliesslich die Vorleistungspflicht zu erwähnen. Ist umstritten, welche Versicherung leistungspflichtig ist, so besteht in diesen Fällen eine Vorleistungspflicht. Gemäss Art. 70 ATSG ist die ALV gegenüber der IV vorleistungspflichtig. Dies bedeutet, dass die ALV bei umstrittenen Fällen zunächst die Leistungen gegenüber dem Versicherten übernimmt. Voraussetzung ist jedoch, dass bei beiden Versicherungen ein grundsätzlicher Leistungsanspruch besteht.

4.2 Die einzelnen Schnittstellen

4.2.1 Arbeitsvermittlung von Personen mit physischen oder psychischen Problemen und Einbezug der IV

Institutionen	RAV, IV-Stellen
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die Kernkompetenz der RAV ist die Eingliederung von stellensuchenden Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Entsprechend sind grosse Kompetenzen in diesem Bereich vorhanden. Der Umgang mit gesundheitlichen Problemen stellt hingegen keine Kernkompetenz der RAV dar, diese Kompetenzen liegen vor allem bei den IV-Stellen. Allerdings stellen gesundheitliche Probleme bei Stellensuchenden ein grosses Hindernis bei der Integration in den Arbeitsmarkt dar.</p> <p>Personen mit drohender Invalidität können bei der IV zur Früherfassung angemeldet werden. Die ALV ist berechtigt, eine solche Anmeldung vorzunehmen.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Beim RAV gemeldete stellensuchende Personen, mit gesundheitlichen Problemen psychischer oder physischer Natur
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Für betroffene stellensuchende Personen stellt die Minderung der gesundheitlichen Probleme ein zentraler Erfolgsfaktor für die Arbeitsmarkteingliederung dar.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen stellen nur einen beschränkten Teil der Stellensuchenden aus, entsprechend sind in den RAV nur beschränkte Kompetenzen im Umgang mit dieser Zielgruppe vorhanden. • Bei der speziellen Gruppe der Personen mit psychischen Schwierigkeiten fehlen die Fachkenntnisse in den RAV und die Anreize für deren Erfassung als Stellensuchende. • Bei der Zusammenarbeit ergeben sich Fragen des Datenschutzes beim Austausch der notwendigen Informationen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Die organisatorische und räumliche Nähe zwischen RAV und IV-Stellen erleichtern die Kontaktaufnahme und erhöhen die gegenseitige Kenntnis von Kompetenzen und Möglichkeiten. • Gemeinsame Anlässe mit RAV-Personalberatern und Eingliederungsberatern der IV und Erfahrungsaustausche erleichtern die Zusammenarbeit ebenfalls. • Der Einsatz spezialisierter IIZ-Berater in den RAV ermöglicht es, die notwendigen Kompetenzen aufzubauen und die Sensibilität gegenüber gesundheitlichen Problemen zu erhöhen.

4.2.2 Koordination von Fallführung und Massnahmen während Frühintervention und nach IV-Anmeldung

Institutionen	RAV, IV-Stellen
Beschreibung Schnittstelle	<p>Ist eine arbeitslose Person bei der IV zur Frühintervention oder zum Leistungsbezug angemeldet, so findet in der Regel eine doppelte Fallführung bei RAV und IV-Stelle statt. Beide Institutionen können Massnahmen einsetzen und finanzieren. In der Frühinterventionsphase können jedoch während IV-Massnahmen keine IV-Taggelder ausbezahlt werden. Die Finanzierung der Lebenshaltungskosten muss darum über eine allenfalls noch bestehende Erwerbstätigkeit, persönliche finanzielle Reserven, ALV-Taggelder oder andere Leistungen gedeckt werden.</p> <p>Folgt auf die Frühinterventionsphase eine IV-Anmeldung, so kann die IV weitere Eingliederungsmassnahmen einsetzen. Während diesen Massnahmen können nun IV-Taggelder bezogen werden, allfällige ALV-Taggelder werden eingestellt.</p> <p>Das Massnahmenangebot von IV und ALV ergänzt sich gegenseitig: Die Beschäftigungs- und Interventionsprogramme der IV können dazu genutzt werden, den Klientinnen und Klienten eine Tagesstruktur zu verschaffen. Mit dem Einbezug der IV stehen zudem finanzielle Anreize und Garantien für Arbeitgeber zur Verfügung. Hingegen können über die RAV spezifische Bildungsmassnahmen genutzt werden, die der IV fehlen.</p> <p>In der Zusammenarbeit von IV-Stellen und RAV in den Kantonen ist die bilaterale Zusammenarbeit in Form von telefonischem Informationsaustausch und Koordination meist wichtiger ist als die formelle IIZ.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Beim RAV gemeldete stellensuchende Personen, die gleichzeitig bei der IV zur Frühintervention angemeldet sind • Beim RAV gemeldete stellensuchende Personen nach der IV-Anmeldung
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Insbesondere die Frühintervention kommt in einer frühen Phase der (potenziellen) Invalidität zu tragen. Entsprechend ist eine Koordination zwischen IV und ALV von grosser Bedeutung, um ohne langen Erwerbsunterbruch wieder eine Integration in den Arbeitsmarkt zu bewerkstelligen.

Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize

- Da in der Frühintervention rasch gehandelt werden muss, ist es oft zu kompliziert, auf eine formalisierte IIZ zurückzugreifen. In der Frühintervention wird darum der informelle, meist telefonische Austausch – vorbehaltlich der Wahrung des Datenschutzes – bevorzugt.
- Gegenseitig sind die Möglichkeiten eines automatischen Datenaustausches beschränkt. So haben die IV-Stellen nur eingeschränkte Einsicht in AVAM, insbesondere besteht kein Zugriff zu den Informationen zum Taggeldanspruch. Analog dazu haben die RAV-PB kein Recht, die Krankengeschichte einer versicherten Person einzusehen.
- Unterschiedliche Konzeptionen der Eingliederung können ein gegenseitiges Verständnis zwischen IV und ALV erschweren.
- Stellensuchende in einem IV-Verfahren haben wenig Anreize eine Stelle anzunehmen, da sie negative Folgen auf den Rentenentscheid fürchten.

Lösungsansätze

- Der informelle bilaterale Austausch kann durch die formelle IIZ gefördert werden. Zusammenarbeitsvereinbarungen formalisieren diese Zusammenarbeit in verschiedenen Kantonen.
 - In gewissen Kantonen werden gemeinsame Termine zwischen RAV-PB, IV-Berater und dem Versicherten vereinbart. Dabei können auch gemeinsame Zielvereinbarungen zur Anwendung kommen, um die Einigkeit über die Wiedereingliederungsstrategie sicherzustellen.
 - Formelle Zusammenarbeitsprojekte wie «Optima» im Kanton Luzern oder «Pforte Arbeitsmarkt» im Kanton Aargau erhöhen die Nähe der Institutionen und ermöglichen einen Austausch resp. den gemeinsamen Einsatz von Massnahmen.
-

4.2.3 Gemeinsames Verständnis der Erwerbs- resp. Vermittlungsfähigkeit

Institutionen	RAV, IV-Stellen
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die Leistungen der IV setzen zumindest eine partielle Erwerbsunfähigkeit voraus. Die versicherungsmedizinische Bestimmung einer theoretischen Erwerbsfähigkeit durch die IV basiert auf medizinischen Kriterien. Sie geht davon aus, dass die verbleibende Erwerbsfähigkeit in einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt nachgefragt wird und erstellt entsprechende Zumutbarkeitsprofile. Die RAV setzen zur Arbeitsvermittlung hingegen einen bestimmten Grad der Arbeitsmarktfähigkeit voraus, für die die tatsächliche Verwertbarkeit der Arbeitskraft im realen Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung aller Faktoren zählt.</p> <p>Die Konzepte Erwerbsfähigkeit der IV und Arbeitsmarktfähigkeit der ALV sind somit nicht deckungsgleich, insbesondere sind viele Situationen vorstellbar, in denen eine Person von der IV als teilweise erwerbsfähig, von der ALV jedoch aufgrund der Einschränkungen als nicht arbeitsmarktfähig erachtet wird. Diese Personen haben kein oder nur ein teilweises Anrecht auf Leistungen der IV. Auch die Leistungen der ALV sind aufgrund der fehlenden Voraussetzungen fraglich. Dies kann zu einer Versicherungslücke führen.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Beim RAV gemeldete stellensuchende Personen, die gleichzeitig bei der IV zur Frühintervention angemeldet sind • Beim RAV gemeldete stellensuchende Personen nach der IV-Anmeldung
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Im Extremfall fallen für eine betroffene Person sowohl die Leistungen der IV als auch die Leistungen der ALV ausser Betracht, was entsprechende finanzielle Konsequenzen hat.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zumutbarkeitsprofile sind teilweise nicht mit der Realität auf dem Arbeitsmarkt vereinbar. Entsprechend ist eine Arbeitsvermittlung aus Sicht der RAV nicht möglich. • Die unterschiedlichen Konzepte der Erwerbsfähigkeit und der Arbeitsmarktfähigkeit können ein gegenseitiges Verständnis zwischen IV und ALV bei der Koordination einer Wiedereingliederungsstrategie erschweren. • Bei einem kompletten oder mehrheitlichen Wegbleiben der finanziellen Leistungen sind die betroffenen Personen mit einiger Wahrscheinlichkeit nach dem Verbrauch der finanziellen Mittel auf die Sozialhilfe angewiesen. • Es besteht ein Anreiz für die betroffenen Personen, bei der ALV und der IV jeweils unterschiedliche Angaben zu machen, da die Leistungen der IV eine möglichst hohe Erwerbsfähigkeit erfordern, die Leistungen der ALV jedoch die Vermittlungsfähigkeit.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Konzeptionelle bundesrechtliche Abstimmung der Anforderungen der beiden Sozialwerke. • Persönliche Kontakte oder gemeinsame Sitzungen mit den Versicherten stellen sicher, dass die Eingliederungsstrategien von ALV und IV kongruent sind, und vermeiden die Möglichkeit unterschiedlicher Angaben durch den Versicherten.

4.2.4 Vermittlungsfähigkeit während Massnahmen der IV

Institutionen	RAV, ALK, IV-Stellen
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die Vermittlungsfähigkeit ist eine zentrale Voraussetzung für die Gewährung von ALV-Taggeldern. Die Vermittlungsfähigkeit umfasst insbesondere auch Arbeitsbemühungen durch die arbeitslose Person sowie die Möglichkeit und die Verpflichtung, eine angebotene Stelle anzunehmen.</p> <p>Bei einer Teilnahme an AMM, aber auch an Massnahmen der IV ist die Vermittlungsfähigkeit oftmals nicht vollständig gegeben, da ein Kursabbruch nicht jederzeit sinnvoll ist und die Arbeitsbemühungen deutlich erschwert sind. Während der Teilnahme an einem durch die ALV bewilligten Kurs muss die versicherte Person nicht vermittlungsfähig sein, wenn das durch die Art des Kurses unumgänglich ist. Besucht eine versicherte Person während ihrer Arbeitslosigkeit einen Kurs, der nicht von der ALV bewilligt wird, ist die Vermittlungsfähigkeit nur gegeben, wenn feststeht, dass die versicherte Person bereit und in der Lage ist, den Kurs jederzeit abzubrechen, um eine Stelle anzutreten.¹⁵</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> ALV-Taggeldbezüger, die aufgrund der Teilnahme an einer Massnahme (der IV) nur bedingt vermittlungsfähig sind
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> Im Einzelfall grosses Hindernis für die betroffenen Personen
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Bei einer Teilnahme an Massnahmen der IV droht eine Einstellung der ALV-Taggelder, wenn die Vermittlungsfähigkeit nicht gegeben ist. Wird von Teilnehmenden an IV-Massnahmen verlangt, Arbeitsbemühungen im vollen Umfang vorzuweisen, kann sich das negativ auf den Erfolg der Massnahme auswirken. Die arbeitslose Person in einer Massnahme der IV muss eine angebotene Stelle antreten, auch wenn die Fortführung der Massnahme sinnvoll wäre.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Verzicht oder Reduktion der Zahl der verlangten Arbeitsbemühungen während Massnahmen der IV, wie es bereits in einigen Kantonen angewendet wird. <p>Es ist geplant, die AVIG-Praxis ALE per 1.1.2019 insofern anzupassen, als während IIZ-Massnahmen und Massnahmen der Früherfassung der IV bis zu drei Monaten auf Arbeitsbemühungen verzichtet werden kann.</p>

¹⁵ Vgl. AVIG Praxis ALE Ziff. B264f.

4.2.5 Versicherter Verdienst und Invaliditätsgrad bei Teilinvalidität

Institutionen	ALV, IV
Beschreibung Schnittstelle	<p>Gemäss Art. 40b AVIV ist bei Versicherten, die unmittelbar vor oder während der Arbeitslosigkeit eine gesundheitsbedingte Beeinträchtigung ihrer Erwerbsfähigkeit erleiden, der Verdienst massgebend, welcher der verbleibenden Erwerbsfähigkeit entspricht. Unter «Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit» ist die durch die IV-Stelle festgestellte Invalidität zu verstehen. Bei Versicherten, die unmittelbar vor oder während der Arbeitslosigkeit eine gesundheitsbedingte Beeinträchtigung ihrer Erwerbsfähigkeit erleiden, wird der versicherte Verdienst nachträglich auf das Mass der Resterwerbsfähigkeit korrigiert,¹⁶ Bei einer Invalidität von 50% und einer Resterwerbsfähigkeit von 50% wird der versicherte Verdienst somit halbiert. Analog zum versicherten Verdienst reduziert sich auch die Höhe des ALV-Taggeldes.</p> <p>Die Reduktion des ALV-Taggeldes geht in der Regel mit einer Gewährung eines IV-Taggeldes oder eine IV-Rente einher. Dabei ist zu beachten, dass die IV erst ab einem Invaliditätsgrad von 40% eine Rente ausbezahlt und die Rentenhöhe nicht linear zum Invaliditätsgrad verläuft. Entsprechend kann sich die Summe der Versicherungsleistungen deutlich unter einem ALV-Taggeld bei voller Erwerbsfähigkeit befinden.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitslose Personen, die unmittelbar vor oder während der Arbeitslosigkeit eine gesundheitsbedingte Beeinträchtigung ihrer Erwerbsfähigkeit erleiden
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> Im Einzelfall bedeutende finanzielle Einbussen
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Ist eine Person weniger als 40% invalide, wird ihr zwar das ALV-Taggeld um den Invaliditätsgrad gekürzt, sie erhält aufgrund des Mindestinvaliditätsgrads der IV jedoch keine IV-Rente. Entsprechend erleidet sie eine Einkommenseinbusse.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Durch eine lineare Rentenbemessung der IV können die Schwelleneffekte bei einem Invaliditätsgrad unter 40% beseitigt werden. Dies ist in der laufenden IV-Revision vorgesehen. Wird für die IV an einem Mindestinvaliditätsgrad festgehalten, so kann der Schwelleneffekt an dieser Stelle beseitigt werden, in dem für die Berechnung des ALV-Taggeldes ein Invaliditätsgrad unter 40% als 100% resterwerbsfähig gilt, ähnlich der Regelung im Bereich UVG (vgl. Kapitel 5).

¹⁶ Vgl. AVIG-Praxis ALE Ziff. B256a ff.

4.2.6 Anrechnung hypothetisches Erwerbseinkommen bei EL-Berechnung: Anmeldung bei RAV zum Nachweis Arbeitsbemühungen

Institutionen	ALV, EL
Beschreibung Schnittstelle	<p>Bei der Berechnung der Höhe der EL-Leistungen ist das Erwerbseinkommen des nichtinvaliden Ehepartners anzurechnen. Arbeitet der Ehepartner nicht oder ist sein effektiv erzielt Einkommen tiefer als das zumutbare Erwerbseinkommen, so wird ein hypothetisches Erwerbseinkommen angerechnet. Gemäss der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen der AHV und IV (WEL, Ziffer 3482.03) ist von dieser Anrechnung abzusehen, wenn der nichtinvalide Ehepartner trotz ausreichender Arbeitsbemühungen keine Stelle findet. Diese Voraussetzung gilt insbesondere dann als erfüllt, wenn die Person beim RAV zur Arbeitsvermittlung angemeldet ist und ausreichende Stellenbemühungen nachweist oder aber Taggelder der ALV bezieht.</p> <p>Dieselbe Regelung gilt im Grundsatz auch für teilinvalide Personen. Jedoch lässt die entsprechende Ziffer 3424.07 der WEL durch die Formulierung «Insbesondere darf der EL-beziehenden Person kein hypothetisches Einkommen angerechnet werden, wenn [...]» durch den Begriff «insbesondere» einen grösseren Interpretationsspielraum.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtinvalide Ehepartner von EL-Beziehenden, die kein oder ein nicht ausreichendes Erwerbseinkommen erwirtschaften
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Ziffer 3482.03 WEL scheint nur von einzelnen kantonalen Ausgleichsstellen wortgetreu ausgelegt zu werden, da die nachfolgende Problematik nur in wenigen Kantonen den RAV bekannt ist.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Wird Ziffer 3482.03 WEL wortgetreu ausgelegt, so müssen sich alle betroffenen nichtinvaliden Ehepartner zur Vermittlung beim RAV anmelden, ungeachtet deren Arbeitsmarktfähigkeit. Ist die Arbeitsmarktfähigkeit ungenügend, würden sie normalerweise vom RAV wieder abgemeldet, was entsprechend zur Folge hätte, dass ihnen ein hypothetisches Einkommen angerechnet würde. In der Praxis kann dies dazu führen, dass Personen vom RAV-PB nicht abgemeldet werden, weil die Personen sonst erhebliche finanzielle Einbussen durch tiefere EL-Leistungen in Kauf nehmen müssten.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Die Problematik für die RAV wird beseitigt, wenn sich nur noch arbeitsmarktfähige Ehepartner von EL-Bezügern zur Stellensuche anmelden müssen.

5 Schnittstelle zur Unfall- und Krankentaggeldversicherung

5.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der Unfall- und Krankentaggeldversicherung

Zweck und Personenkreis

Stellensuchende mit einem ALV-Leistungsanspruch sind obligatorisch bei der Suva unfallversichert. Dies gilt auch während der Wartezeit und während Einstelltagen. Diese Personengruppe ist auch während AMM versichert. Hingegen sind Personen ohne ALV-Leistungsanspruch (inkl. Teilnehmende nach Art. 59d AVIG) nicht durch die Suva versichert. Die KAST hat sicherzustellen, dass diese Personen anderweitig gegen Unfall versichert sind.

Im Bereich der Krankentaggeldversicherung besteht hingegen keine obligatorische Deckung. Im Krankheitsfall erhalten Stellensuchende mit ALV-Leistungsanspruch während maximal 30 aufeinanderfolgenden Kalendertagen ALV-Leistungen und innerhalb einer Rahmenfrist maximal 44 Taggelder. Danach werden die Leistungen eingestellt. Für eine weitergehende Absicherung müssen die Stellensuchenden auf privater Basis eine Versicherung abschliessen. Nur in wenigen Kantonen der Romandie (Genf und Waadt) besteht eine obligatorische Krankentaggeldversicherung für Arbeitslose.

Aufbau und Zuständigkeit

Für die Unfallversicherung von stellensuchenden Personen mit Leistungsanspruch nach AVIG ist die Suva zuständig. Die Prämien werden zu 50% durch die ALV übernommen und zu 50% den ALV-Taggeldern des Versicherten in Abzug gebracht.

Eine Krankentaggeldversicherung hingegen wird in der Regel von privatwirtschaftlichen Versicherungsgesellschaften angeboten, die Kosten sind vom Versicherten zu tragen. In einigen Kantonen gibt es kantonale Subventionen, die einen Teil der Versicherungsprämien von Stellensuchenden mit Leistungsanspruch übernehmen. In den beiden Kantonen mit obligatorischer Versicherung werden die Leistungen vom Kanton wahrgenommen. Die Prämien werden den ALV-Taggeldern in Abzug gebracht.

Leistungen und Instrumente

Die Suva bezahlt ab dem dritten Tag nach einem Unfall Taggelder aus. Die Leistungen der ALV werden ab diesem Zeitpunkt eingestellt. Es ist hierbei anzumerken, die ALV-Taggelder während der unfallbedingten Erwerbsunfähigkeit ruhen. Der kumulierte Taggeldbezug verlängert sich somit – vorbehalten das Ende der Rahmenfrist – um die Zeit der Erwerbsunfähigkeit. Bei schweren Unfällen kann die Suva ein Case Management einleiten, das den Versicherten bei der Wiedereingliederung unterstützt.

In den beiden Kantonen mit obligatorischer Krankentaggeldversicherung übernimmt die Versicherung die Taggelder nach fünf Wartetagen. Die Leistungsdauer ist auf maximal 270 Taggelder, teilweise in Abhängigkeit des ALV-Taggeldanspruchs, beschränkt. Erfolgt die Versicherung freiwillig bei privaten Versicherungsunternehmen, so richten sich die Leistungen nach der jeweiligen Police. Weit verbreitet sind Versicherungen für 720 Taggelder bei 80% des versicherten Verdienstes.

Abgrenzung der Zuständigkeiten zur ALV resp. öffentlichen Arbeitsvermittlung

ALV, Unfallversicherung und Krankentaggeldversicherungen haben jeweils klar abgegrenzte Tätigkeitsbereiche. Während dem ALV-Taggeldbezug übernimmt die Suva bei Unfall nach drei Tagen die Taggelder. Eine allfällige vorhandene Krankentaggeldversicherung übernimmt die Taggelder bei einer Krankheit in der Regel nach 30 Tagen.

Eine Abgrenzung wird notwendig, wenn nur eine teilweise Arbeitsfähigkeit besteht. Bei einer Erwerbsfähigkeit unter 50% übernimmt die Suva resp. der allfällige Krankentaggeldversicherer die Taggelder. Bei einer Erwerbsfähigkeit zwischen 50% und 75% leistet die ALV 50% der Taggelder, die Suva resp. der Krankentaggeldversicherer ebenfalls 50%. Bei einer Erwerbsfähigkeit von über 75% übernimmt die ALV 100% der Taggelder.

Erwerbstätige sind in jedem Fall unfallversichert und in der Regel auch Krankentaggeldversichert. Wird einer erwerbstätigen Person während der Krankheit oder dem Unfall gekündigt, hat sie unter Umständen nach Auslaufen dieser Versicherungsleistungen Anspruch auf ALV-Taggelder, wenn sie zu diesem Zeitpunkt arbeitslos ist. Der ALV-Anspruch ist jedoch davon abhängig, ob während der vorhergehenden zwei Jahre (Rahmenfrist für die Beitragszeit) mindestens 12 Monate eine Erwerbstätigkeit vorlag. Der Taggeldanspruch liegt in diesem Fall zwischen 200 und 520 Tagen, der versicherte Verdienst orientiert sich am Lohn vor dem Unfall / der Krankheit. Wenn die Versicherten wegen Unfall oder Krankheit während mehr als 12 Monaten innerhalb der Rahmenfrist keiner Erwerbstätigkeit nachgehen konnten, gelten sie als beitragsbefreit und haben entsprechend Anspruch auf eine reduzierte Anzahl von 90 Taggeldern. Die Taggeldhöhe bemisst sich dabei an 80% eines pauschalen monatlichen Verdiensts zwischen 2'200 und 3'300 CHF.

5.2 Die einzelnen Schnittstellen

5.2.1 Unfallversicherung von arbeitslosen Personen

Institutionen	ALV, Unfallversicherer (Suva)
Beschreibung Schnittstelle	<p>Alle ALV-Taggeldbezüger und AMM-Teilnehmer mit Leistungsanspruch sind obligatorisch bei der Suva gegen Berufs- und Nichtberufsunfall versichert. Bei den AMM-Teilnehmenden nach AVG hat die KAST sicherzustellen, dass eine Unfallddeckung besteht.</p> <p>Die Suva zahlt ab dem 3. Kalendertag nach dem Unfallereignis Taggelder in der Höhe der Nettotaggelder der ALV. Die Taggelder der ALV werden ab diesem Zeitpunkt von der ALK eingestellt.</p> <p>Der Versicherungsschutz endet einen Monat, nachdem die versicherte Person letztmals die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt oder ALV-Taggelder bezogen hat. Die versicherte Person hat die Möglichkeit, vor Ablauf dieser Frist die Unfallddeckung bei der Suva durch eine Abredevversicherung um bis zu sechs Monate zu verlängern.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Versicherten mit Leistungsanspruch nach AVIG • Teilnehmende an AMM nach AVG
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Im Jahr 2015 waren im Jahresschnitt 201'000 Stellensuchende bei der Suva gegen Unfall versichert.¹⁷ • Dabei wurden 2015 16'400 Unfälle bei stellensuchenden Personen registriert.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Bei unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit und somit dem Bezug von Unfalltaggeldern stellt die Arbeitslosenkasse ab dem dritten Tag die Taggelder ein. Es werden während dieser Zeit keine Taggelder dem Anspruch der versicherten Person angerechnet, die maximale kombinierte Bezugsdauer verlängert sich entsprechend. Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Arbeitsunfähigkeit bei ALV-Bezügern länger ist, als bei den übrigen Versicherten der Suva.¹⁸ • Die Einschätzung der verbleibenden Erwerbsfähigkeit stimmt zwischen Suva und RAV nicht zwingend überein und kann Konfliktpotenzial bergen. • Bei einer Erwerbsfähigkeit zwischen 50 und 75% bezahlen ALV und Suva jeweils 50% Taggelder. Die Taggelder der ALV zählen dabei voll zum maximalen Taggeldanspruch des Versicherten. Es besteht deswegen ein Anreiz für den Versicherten, als weniger als 50% erwerbsfähig eingestuft zu werden.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Case Management der Suva bei Fällen mit einer Wiedereingliederungsproblematik, in denen der Verunfallte (wahrscheinlich) nicht mehr oder nicht mehr im selben Rahmen in seine bisherige Tätigkeit (Arbeitgeber, Tätigkeit, Pensum) zurückkehren kann.

¹⁷ Suva (2017), Unfallstatistik UVG 2017

¹⁸ BASS/Eco'Diagnostic (2012), Evaluation des Pilotprojekts UVAL von Suva und SECO

5.2.2 Krankentaggeldversicherung von arbeitslosen Personen

Institutionen	ALV, Krankentaggeldversicherer
Beschreibung Schnittstelle	<p>Für ALV-Bezüger besteht keine obligatorische Krankentaggeldversicherung. Bei Krankheit besteht ein ALV-Taggeldanspruch längstens bis zum 30. Kalendertag nach Beginn der ganzen oder teilweisen Arbeitsunfähigkeit, wobei dieser innerhalb der Rahmenfrist auf 44 Taggelder beschränkt ist.</p> <p>ALV-Bezüger haben die Möglichkeit eine Krankentaggeldversicherung abzuschliessen. Eine solche Versicherung ist jedoch relativ kostspielig. In den Kantonen Genf und Waadt besteht eine obligatorische Krankentaggeldversicherung für Arbeitslose. In gewissen Kantonen werden zudem die Prämien von individuellen Krankentaggeldversicherungen subventioniert.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Alle stellensuchenden Personen mit Leistungsanspruch nach AVIG
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Im Einzelfall sehr hoch, da eine längere krankheitsbedingte Erwerbsunfähigkeit während der Arbeitslosigkeit zu einem Wegfall der ALV-Taggelder führt
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Krankentaggeldversicherungen sind für arbeitslose Personen sehr teuer. Entsprechend versichern sich nur wenige Personen adäquat. • Ohne eine Krankentaggeldversicherung werden nach spätestens 30 Tagen die ALV-Taggelder eingestellt. Bei fehlenden finanziellen Reserven muss in diesem Fall Sozialhilfe beantragt werden. • Während einer Krankheit werden ALV-Taggelder verbraucht, im Gegensatz zu einem Unfall, wo diese sistiert sind und Taggelder der Unfallversicherung verbraucht werden. • Bei einer Erwerbsfähigkeit zwischen 50 und 75% bezahlen ALV und ein allfälliger Krankentaggeldversicherer jeweils 50% der Taggelder. Die Taggelder der ALV zählen dabei voll zum maximalen Taggeldanspruch des Versicherten. Es besteht deswegen ein Anreiz für den Versicherten, als weniger als 50% erwerbsfähig eingestuft zu werden. • Die Krankentaggeldversicherer haben einen finanziellen Anreiz, die betroffenen möglichst rasch von den Versicherungsleistungen abzulösen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorische Krankentaggeldversicherung analog der Lösung im Bereich UVG oder wie in den Kantonen Genf oder Waadt. • Subventionen für private Krankentaggeldversicherungen.

5.2.3 Wiedereingliederung / Case Management bei Krankheit oder Unfall von arbeitslosen Personen

Institutionen	ALV, Krankentaggeldversicherer, Unfallversicherer
Beschreibung Schnittstelle	<p>Verunfallt eine stellensuchende Person, so kann die Suva bei schweren Fällen ein Case Management eröffnen. Dieser Entscheid ist unabhängig davon, ob die verunfallte Person arbeitstätig oder arbeitslos ist. Die Wiedereingliederung ist bei Arbeitslosen aber zusätzlich erschwert, da kein bestehender Arbeitgeber vorhanden ist.</p> <p>Wird die Erwerbsfähigkeit der verunfallten Person zwischen 50 und 75% eingeschätzt kommt es zu einer gemeinsamen Zuständigkeit von Suva und ALV (unter 50% ist die Suva zuständig, ab 75% die ALV). Dies kommt jedoch verhältnismässig selten vor, die Regel ist 0 oder 100%. Besteht eine gemeinsame Zuständigkeit, ist eine Koordination der Wiedereingliederungsstrategie notwendig. Um dies zu fördern, bestehen runde Tische mit Suva, IV, Arbeitgebern, etc. auf strategischer Ebene.</p> <p>Dieselbe Schnittstelle besteht im Prinzip im Bereich der Krankheit mit der Krankentaggeldversicherung. Durch die geringe Verbreitung der Krankentaggeldversicherungen bei arbeitslosen Personen dürfte ein Case Management in diesem Bereich jedoch selten zum Einsatz kommen. Zu erwähnen ist dabei, dass im Falle einer Krankheit oft auch noch der Krankenversicherer involviert ist, da dieser die Krankheitskosten trägt.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Verunfallte und erkrankte stellensuchende Personen mit einer Erwerbsfähigkeit zwischen 50 und 75% • Stellensuchende Personen mit besonders schweren Unfall- oder Krankheitsfolgen, bei denen ein Case Management angezeigt ist
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Relevant bei Wiedereingliederung nach schweren Erkrankungen und Unfällen • Die schweren Fälle (mit CM) machen gemäss Angaben der Suva ca. 5% der gesamten Unfälle aus (inkl. Erwerbstätigen).
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Bei geteilter Zuständigkeit ist eine Koordination der beteiligten Krankentaggeld- resp. Unfallversicherer und der RAV notwendig. • Insbesondere die privaten Krankentaggeldversicherer haben einen Anreiz, die Versicherungsleistungen und somit auch ein allfälliges Case Management möglichst rasch einzustellen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Systematische Zusammenarbeit im Rahmen des Case Management.

5.2.4 Anmeldung bei ALV und Taggeldanspruch nach Krankheit oder Unfall

Institutionen	ALK, RAV, Arbeitgeber, Suva/Krankentaggeldversicherer
Beschreibung Schnittstelle	<p>Melden sich verunfallte oder kranke Personen nach dem Auslaufen der Unfall- oder Krankentaggeldversicherung bei der ALV, dann berechnet die ALK auf Basis der Erwerbstätigkeit für die Beitragszeit von 2 Jahren den Taggeldanspruch. War die Person in diesen 2 Jahren mehr als 12 Monate erwerbstätig, hat sie einen Anspruch auf ALV-Leistungen; als versicherter Verdienst gilt das Einkommen, das ohne Unfall oder Krankheit erwirtschaftet worden ist oder wäre. Waren sie weniger als 12 Monate erwerbstätig, dann gelten sie als beitragsbefreit und erhalten 90 Taggelder zu einem Pauschalsatz zwischen 2'200 und 3'300 CHF. Der Leistungsumfang ist somit deutlich tiefer.</p> <p>Personen, die zwar verunfallt oder krank sind, aber noch nicht gekündigt sind, gelten als erwerbstätig. Wird einer Person früh während der Krankheit / dem Unfall gekündigt, so erfährt sie unter Umständen eine erhebliche Einbusse beim ALV-Taggeldanspruch. Wird sie hingegen spät gekündigt, so ist sie innerhalb der Rahmenfrist genug lang erwerbstätig, um einen ordentlichen Leistungsanspruch zu generieren. In diesem Zusammenhang sind die Bestimmungen des Art. 336c OR betreffend Kündigung zur Unzeit zu beachten. Je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses besteht ein Kündigungsschutz während 30 bis 180 Tagen.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Bezüger von Taggeldern der Krankentaggeld- oder Unfallversicherung, wenn sie sich danach bei der ALV zum Taggeldbezug anmelden.
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Die finanziellen Einbussen von betroffenen Personen können je nach Kündigungszeitpunkt empfindlich sein.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Der Kündigungszeitpunkt beeinflusst die Dauer und Höhe des ALV-Taggeldanspruchs erheblich. Bei einem frühen Kündigungszeitpunkt sind die ALV-Taggelder und die Möglichkeiten der RAV zur Wiedereingliederung beschränkt. • Oft findet kein Kontakt zwischen dem Träger der auslaufenden Krankentaggeld- oder Unfallversicherung und den Organen der ALV, namentlich den RAV, statt. Informationen zu bisherigen Integrationsbemühungen können so verloren gehen. Diese sind für die Eingliederungsstrategie der RAV jedoch relevant.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Krankentaggeld- resp. Unfallversicherer und RAV. Rückfrage durch RAV bei bekannter vorhergehender Krankheit oder Unfall.

6 Schnittstelle zu beruflicher Grundbildung und Berufsberatung

6.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der beruflichen Grundbildung und Berufsberatung

Zweck und Personenkreis

Die Berufsbildung ermöglicht den Jugendlichen den Einstieg in die Arbeitswelt und sorgt für Nachwuchs an qualifizierten Fach- und Führungskräften. Eine berufliche Grundbildung vermittelt die zur Ausübung eines Berufes notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse.

Im Folgenden wird die Berufsbildung bewusst breit gefasst: Sie umfasst einerseits sowohl die regulären Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene als auch Angebote für Erwachsene. Andererseits werden auch die Brückenangebote am Übergang I und das Case Management Berufsbildung unter Berufsbildung subsummiert.

Aufbau und Zuständigkeit

Die Berufsbildung ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Gemeinsam setzen sich die drei Partner für eine qualitativ hochstehende Berufsbildung ein und streben ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen und Bildungsgängen an. Entsprechend heterogen sind die verschiedenen bestehenden Strukturen.

Die Finanzierung der Berufsbildung erfolgt ebenfalls über diese drei Partner. Der grösste Teil der öffentlichen Mittel wird dabei von den Kantonen getragen.

Leistungen und Instrumente: Angebote am Übergang I

- **Case Management Berufsbildung:**

2006 beschlossen die Partner der Berufsbildung, die Brückenangebote zu ergänzen und Jugendlichen und jungen Erwachsenen, deren Zugang zur Arbeitswelt ernsthaft gefährdet ist, strukturierte Unterstützung zur Erlangung eines Abschlusses auf Sekundarstufe II anzubieten. Dadurch entstand das Case Management Berufsbildung (CM BB). Zwischen 2008 und 2015 hat der Bund die Einführung des CM BB in den Kantonen gefördert und dieses 2016 an die Kantone delegiert. Die abschliessende Evaluation im Auftrag des Bundes zeigt, dass die Kantone verschiedene Modelle des CM BB implementiert haben, die das Erlangen eines Abschlusses auf Sekundarstufe II erfolgreich fördern. In den meisten Kantonen findet eine systematische Identifizierung von Jugendlichen statt, die am Übergang I zu scheitern drohen. Ihnen wird nahegelegt, sich beim CM BB für eine Begleitung anzumelden.

- **Zwischenlösungen am Übergang I:**

Der Übergang zwischen Sekundarschule I und II ist für die berufliche Laufbahn entscheidend. Entsprechend bestehen verschiedene Angebote für junge Personen, die nach der obligatorischen Schulzeit keine Lehrstelle gefunden haben oder die Lehre oder eine weiterführende Schule abgebrochen haben:

- **Motivationssemester (SEMO):** Diese AMM der ALV, die sich aus einem Beschäftigungs- und einem Ausbildungsteil zusammensetzt, soll jugendlichen arbeitslosen Personen die Wahl eines Ausbildungsweges ermöglichen.
- **Brückenangebote:** Brückenangebote werden von den Kantonen finanziert oder subventioniert und dauern in der Regel ein Jahr. Diese Bildungsangebote bereiten auf den Übertritt in die Berufsbildung oder in eine allgemeinbildende Schule vor.
- **Sonderpädagogische Brückenangebote:** Diese Angebote richten sich an Jugendliche mit einer Behinderung und dienen ebenfalls der Vorbereitung auf eine (angepasste) Berufsbildung.¹⁹

Leistungen und Instrumente: Angebote für Erwachsene

Erwachsene können eine berufliche Grundbildung auf verschiedenen Wegen erlangen, die jeweils unterschiedliche bestehende Qualifikationen benötigen:

- **Validierung von Bildungsleistungen:** Steht Erwachsenen mit Berufserfahrung die mindestens fünf Jahre berufliche Erfahrung und ein Teil davon im Bereich des angestrebten Berufes haben offen, besteht jedoch nur für wenige Berufe. In der Regel wird ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) angestrebt.
- **Direktzulassung zum Qualifikationsverfahren (QV):** Steht Personen mit mindestens fünf Jahren Berufserfahrung, davon mindestens zwei im angestrebten Beruf, offen. In der Regel sind für den Berufsabschluss unterstützende Kurse notwendig.
- **Verkürzte berufliche Grundbildung:** Steht Personen offen, die bereits eine berufliche Grundbildung in einem verwandten Beruf besitzen.
- **Reguläre berufliche Grundbildung:** Steht allen Personen offen, Voraussetzung ist die Erfüllung der obligatorischen Schulpflicht.

Im Bereich der Berufsbildung und der Berufsabschlüsse für Erwachsene stellt die Finanzierung der Ausbildung, aber vor allem der Lebenshaltungskosten während der Ausbildung eine grosse Herausforderung dar. Während der Ausbildung kann in der Regel nur ein beschränktes Einkommen erwirtschaftet werden. Bei Stipendien hingegen bestehen oftmals Altersschranken und bei Ausbildungsdarlehen eine gewisse Angst vor einer Verschuldung. Die ALV kennt die AMM der Ausbildungsbildungszuschüsse (AZ), die unter gewissen Bedingungen gewährt werden kann.

Leistungen und Instrumente: Berufs- Studien- und Laufbahnberatung (BSLB)

Die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) bietet arbeitslosen Personen in Zusammenarbeit mit den RAV Informationen und Beratung an. Für das jeweilige spezifische Zielpublikum werden berufliche Perspektiven gefunden und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert. Das Beratungsangebot umfasst in der Regel:

¹⁹ Entsprechend Angebote bestehen jedoch nicht in allen Kantonen. Im sonderpädagogischen Bereich wird zudem oft mit Inklusion gearbeitet, in deren Rahmen verschiedene Angebote wie die fachlich-individuelle Begleitung FiB an Berufsschulen bestehen.

- **Berufsberatung** für Jugendliche und junge Erwachsene
- **Studienberatung** für Maturandinnen und Maturanden, Studieninteressierte im Zwischenjahr, Studierende
- **Laufbahnberatung** für Berufstätige aller Altersstufen, Absolventinnen und Absolventen einer Aus- oder Weiterbildung oder eines Studiums, sowie Personen, die eine Standortbestimmung oder berufliche Neuorientierung wünschen

Abgrenzung der Zuständigkeiten zur ALV resp. öffentlichen Arbeitsvermittlung

Nach der Rechtsprechung sind die Grundausbildung und die allgemeine Förderung der beruflichen Weiterbildung nicht Sache der ALV. Deren Aufgabe ist es, in gewissen Fällen durch konkrete Eingliederungsmassnahmen eine bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen oder eine unmittelbar drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern. Daher können Grundausbildungen und Höherqualifizierung sowie Zweitausbildungen – mit Ausnahme der Ausbildungszuschüsse (AZ) – nicht über die ALV finanziert werden.²⁰

Neben den Ausbildungszuschüssen können die Kantone mittels Bildungsmassnahmen in Einzelfällen die weiteren Wege der beruflichen Grundbildung unterstützen, wenn arbeitsmarktlich indiziert und unter Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen (begleitende Kurse zur Validierung von Bildungsleistungen, modular aufgebaute Bildungsgänge und vorbereitende Kurse zur Direktzulassung zum Prüfungsverfahren der beruflichen Grundbildung). Eine durch die ALV finanzierte Massnahme darf keiner Höherqualifizierung dienen. Eine Finanzierung von höherer Berufsbildung gemäss Berufsbildungsgesetz BBG kann daher in der Regel nicht über die ALV erfolgen. In Einzelfällen können die Kantone eine Teilfinanzierung von Bildungsmodulen auf dieser Bildungsstufe ermöglichen. Zentrales Kriterium ist auch in diesem Fall, dass die Massnahme arbeitsmarktlich begründet und in die kantonale Strategie eingebettet ist.²¹

Mit dem SEMO betreibt die ALV ein Brückenangebot, welches aus der ALV-Optik im Grundsatz ebenfalls systemfremd ist. Die Einführung des SEMO ist in einem historischen Kontext geschehen, in dem in vielen Kantonen keine Brückenangebote bestanden haben. Die ALV hat diese Lücke mit dem SEMO geschlossen.

Jugendliche und junge Erwachsene sind während der Ausbildung beitragsbefreit. Nach einer Wartezeit von 120 Tagen können sie somit 90 Taggelder beziehen.

²⁰ WBF (2018), Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung bei strukturell bedingten beruflichen Umorientierungen.

²¹ ebd.

6.2 Die einzelnen Schnittstellen

6.2.1 Zwischenlösungen am Übergang I (Nahtstelle I)

Institutionen	Berufsbildung, Volksschule, Sozialhilfe, ALV, IV
Beschreibung Schnittstelle	<p>Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Anschluss nach der obligatorischen Schulzeit (Übergang I) besteht die Gefahr, dass der Einstieg in die berufliche Grundbildung oder ins Erwerbsleben nicht gelingt. Mit einer systematischen Identifikation kann verhindert werden, dass man die Betroffenen aus den Augen verliert und sie ohne Anschluss bleiben.</p> <p>In einigen Kantonen gibt es zentrale Triage-Stellen, um für die Betroffenen eine geeignete Lösung zu finden. Bei komplexen Fällen wird ein Case Management Berufsbildung (CM BB) eröffnet. Bevor Zwischenlösungen zum Zuge kommen, wird versucht, die offenen Lehrstellen zu besetzen. Klappt die Lehrstellensuche nicht, werden Zwischenlösungen gesucht. Diese umfassen Brückenangebote wie schulische Zwischenjahre oder sonderpädagogische Vorlehren, SEMO und bei sprachlichen Schwierigkeiten auch Integrationsbrückenangebote. Die Organisation der Angebote geschieht i.d.R. durch die Berufsbildungsämter, bei den SEMO meist durch die RAV. Die Zuweisung ist hingegen sehr heterogen geregelt und unterscheidet sich oft auch zwischen den verschiedenen Angeboten.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> Jugendliche und junge Erwachsene, bei denen der Einstieg in eine berufliche Grundbildung oder ins Erwerbsleben nicht gelingt oder sich dies abzeichnet
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> Hoch, da sich Probleme beim Berufsstart auf die gesamte Erwerbskarriere auswirken.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Bis zum Abschluss der obligatorischen Schule sind die Schulämter zuständig. Probleme zeichnen sich oft bereits während der Schule ab. Nach dem Schulabschluss geht die Zuständigkeit teilweise an die Berufsbildungsämter über, teilweise aber auch an die ALV. Zwischenlösungen sind i.d.R. Angebote der Berufsbildungsämter, im Falle der SEMO aber auch der ALV. Dies birgt Koordinationsbedarf.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Systematische Identifikation der betroffenen Personen bereits in der obligatorischen Schule durch Lehrpersonen und Fachleute vor Ort und Einsatz. Monitoring der betroffenen Personen, bis zum erfolgreichen Eintritt ins Erwerbsleben. Dies kann durch das Case Management Berufsbildung geleistet werden. Einsatz von zentralen Triage-Stellen und Lehrstellenvermittlungen zur Koordination von Massnahmen. Spezialisiertes «Jugend-RAV», wie es im Kanton Luzern umgesetzt ist.

6.2.2 SEMO

Institutionen	Berufsbildung, Volksschule, Sozialhilfe, ALV, IV
Beschreibung Schnittstelle	<p>Ein Brückenangebot für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Anschluss oder mit abgebrochener Schule oder Lehre stellen die Motivationssemester (SEMO) dar. Sie bestehen aus einem Beschäftigungs- und einem Ausbildungsteil und sollen die Wahl eines Ausbildungsweges ermöglichen. Da die SEMO eine AMM darstellen, ist die Anmeldung bei den RAV Voraussetzung für die Teilnahme. I.d.R. werden sie von der ALV organisiert, teilweise aber auch von den Berufsbildungsämtern, da diese häufig generell für die Organisation von Brückenangeboten verantwortlich sind.</p> <p>Die Zuweisung wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. In manchen Kantonen findet diese immer durch die RAV statt. In anderen übernimmt teilweise das Berufsbildungsamt die Abklärung und bei einem Entscheid für ein SEMO erfolgt nachträglich eine Anmeldung beim RAV. Zum Teil melden die RAV Stellensuchende beim Berufsbildungsamt bzw. bei der Triage-Stelle.</p> <p>Im Gegensatz zu den übrigen Brückenangeboten geht die Finanzierung des SEMO meist zu Lasten der ALV. Oftmals werden SEMO über Artikel 59d AVIG finanziert.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> Jugendliche und junge Erwachsene ohne Anschluss nach der obligatorischen Schule oder mit abgebrochener Schule oder Lehre, die über ausreichende Sprachkenntnisse für ein SEMO verfügen
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> Hoch, da sich Probleme beim Berufsstart auf die gesamte Erwerbskarriere auswirken. Im Jahr 2017 haben rund 8'000 Jugendliche und junge Erwachsene an einem SEMO teilgenommen.²²
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Die Koordination zwischen RAV und Berufsbildungsämtern bei der Zuweisung zu SEMO ist je nach Kanton sehr unterschiedlich geregelt. Teilweise besteht ein bürokratischer Aufwand bei der Anmeldung zu SEMO, da eine Anmeldung bei der ALV notwendig ist. Nachdem Jugendliche einen Ausbildungsvertrag unterzeichnen, werden sie oft von der ALV abgemeldet und das SEMO beendet. Dadurch entstehen teilweise monatelange Ausbildungs-, Lern- und Betreuungsunterbrüche. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen fehlen anschliessend beim Beginn der Berufsausbildung der Rhythmus und die Lerngewohnheit, was Lehrabbrüche begünstigt.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Klar geregelte Abläufe und Zuständigkeiten erleichtern den Zugang. Eine zentrale Triage-Stelle kann die Zuweisung von Jugendlichen zur passenden Zwischenlösung – z.B. zu einem SEMO – gewährleisten. Eine Weiterführung des SEMO resp. ein Coaching oder Mentoring auch nach Unterzeichnung des Ausbildungsvertrags verhindert einen Lernunterbruch.

²² Datenquelle: AVAM/ASAI, Spezialauswertung des SECO.

6.2.3 Case Management Berufsbildung (CM BB)

Institutionen	Berufsbildung, Volksschule, Sozialhilfe, RAV
Beschreibung Schnittstelle	Bei komplexen Fällen, die am Übergang I zu scheitern drohen, kann ein Case Management Berufsbildung (CM BB) eröffnet werden, sofern die betroffene Person und unter Umständen die Erziehungsberechtigten einverstanden sind. Wenn die betroffene Person auch bei einem RAV eingeschrieben ist, kommt es zu einer gleichzeitigen Betreuung durch das RAV und den für das CM BB zuständigen Behörden (in der Regel das Berufsbildungsamt). In manchen Fällen ist die Sozialhilfe ebenfalls involviert. Case Manager begleiten die Betroffenen individuell und klären die Möglichkeiten von Zwischenlösungen ab. Das SEMO als spezifische AMM stellt eine mögliche Massnahme im Rahmen des Case Managements dar. Die Case Manager unterstützen die Betroffenen u.a. auch dabei, sich in den verschiedenen Institutionen zurechtzufinden (z.B. auch Anmeldung RAV / Leistungsbezug). Je nach Kanton und sofern als sinnvoll erachtet, geht bei ALV-Bezügern die Zuständigkeit (Fallverantwortung) ganz ans CM BB über. Bei einer Zuweisung zu einem SEMO geht in der Regel umgekehrt die Fallverantwortung vom CM BB zur ALV über.
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> Jugendliche und junge Erwachsene, die am Übergang I zu scheitern drohen und für die eine individuelle Begleitung angezeigt ist
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> Hoch, da sich Probleme beim Berufsstart auf die gesamte Erwerbskarriere auswirken
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Unter Umständen parallele Fallführung durch unterschiedliche Institutionen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Übertragung der Fallführung an eine federführende Institution.

6.2.4 Angebote der Berufsberatung für Stellensuchende

Institutionen	Berufsberatung, RAV
Beschreibung Schnittstelle	<p>Häufig erbringt die Berufsberatung bzw. die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) Angebote im Mandat für die RAV, die ihnen Stellensuchende zuweisen. Neben Standortbestimmungen und dem Erarbeiten beruflicher Perspektiven beinhalten die Mandate auch teilweise die Unterstützung bei der Stellensuche (z.B. Bewerbungsdossier erstellen), Stärkung vorhandener Kompetenzen und Abklärungen sowie Empfehlungen zuhanden der RAV (z.B. SEMO, EFZ oder EBA). Da die RAV selbst gewisse Kompetenzen im Bereich Berufsberatung haben, sind Mandate an die BSLB vor allem bei notwendiger beruflicher Umorientierung relevant.</p> <p>Teilweise nimmt die BSLB auch die Funktion der zentralen Triage-Stelle (z.B. für Brückenangebote) wahr.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Beim RAV eingeschriebene Stellensuchende, bei denen eine Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung angezeigt ist
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Relevant, da den RAV die personellen und zeitlichen Ressourcen sowie die spezifischen Kenntnisse fehlen, um entsprechende Angebote wahrzunehmen. Diese werden daher häufig von der BSLB im Mandat erbracht und von den RAV finanziert
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Ohne ein gemeinsames Verständnis der BSLB und der RAV bezüglich des erwarteten Resultats besteht das Risiko, dass die Beratung für die Betroffenen und das RAV nur einen beschränkten Nutzen hat. • Es ist sicherzustellen, dass die BSLB den Stellensuchenden keine Massnahmen vorschlagen, die von der ALV nicht übernommen werden können. Dies besonders, wenn sie einer raschen Wiedereingliederung im Wege stehen. Dies führt zu Frustrationen bei den Stellensuchenden. • Wenn sich Stellensuchende selbst bei der BSLB anmelden, kann diese nicht in jedem Fall durch die ALV finanziert werden, insbesondere wenn die Wiedereingliederungsstrategie in eine andere Richtung zielt.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Die Bedürfnisse der RAV an die Produkte der BSLB sind klar zu definieren und die Möglichkeiten der ALV zu kommunizieren. Dies kann über gegenseitige Besuche und Aufklärungen geschehen. • Leistungsvereinbarungen zwischen ALV und BSLB.

6.2.5 Berufliche Grundbildung für Erwachsene

Institutionen	Berufsbildung, ALV, Berufsberatung
Beschreibung Schnittstelle	<p>Die Grundproblematik besteht bei dieser Schnittstelle darin, dass diese eigentlich nicht existiert, weil die ALV entsprechend ihrem Auftrag – rasche Integration in den Arbeitsmarkt – im Grundsatz keine berufliche Grundbildung finanzieren kann. Ausnahme bilden die Ausbildungszuschüsse. Einen Graubereich stellen verkürzte Bildungsangebote dar, die teilweise über AMM finanziert werden können. Dabei handelt es sich oftmals um individuelle Kurse. Dies sind insbesondere Vorbereitungskurse auf ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder Berufsattest (EBA), wenn diese arbeitsmarktlich indiziert sind.</p> <p>Die Finanzierung der Kurse und Massnahmen selbst kann oft über die Mittel der Berufsbildung gewährleistet werden. Die Finanzierung der Lebenshaltungskosten während der Ausbildung, welche die zentrale Herausforderung für die Betroffenen darstellt, kann jedoch nicht aus den Mitteln der Berufsbildung finanziert werden.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Erwachsene Personen ohne Berufsbildung oder mit erschwelter Arbeitssituation im gelernten Beruf
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziell hoch, da 2012 rund 40'000 gemeldete Arbeitslose (31.9% aller gemeldeten Arbeitslosen) geringqualifiziert waren. Davon hatten nach Einschätzung der RAV-PB rund 21'000 Personen ausreichende Sprachkenntnisse einer Landessprache, um für eine Ausbildung in Frage zu kommen. • Im Jahr 2012 haben 6'400 Erwachsene (über 25 Jahre) einen Berufsabschluss erlangt.²³
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Finanzierung der Berufsbildung für Erwachsene stellt eine erhebliche Schwierigkeit dar. Dabei sind die Kosten für die Ausbildung an sich nicht das eigentliche Problem, sondern die Finanzierung der Lebenshaltungskosten während der Ausbildung. • Das Absolvieren einer beruflichen Grundbildung erfordert einen grossen Einsatz der zeitlichen und persönlichen Ressourcen der Teilnehmer. Bestehen daneben Vorgaben der RAV bezüglich Kontrollvorschriften und Vermittelbarkeit, ist dies nur schwer mit der Grundausbildung vereinbar. • Grundbildungsangebote für Erwachsene sind nur in bestimmten Bereichen vorhanden. In anderen Bereichen muss auf herkömmliche Berufsbildungsangebote zurückgegriffen werden, die auf Jugendliche und junge Erwachsene zugeschnitten sind.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung der Lebenshaltungskosten über alternative Quellen wie Stiftungen, kantonale Fonds (laufen unter unterschiedlichen Namen), Stipendien (wobei oft Altersgrenzen gelten und das Einkommen der Familie massgebend ist). • Angebote wie Teilzeitausbildungen, modulare Bildungsgänge oder die Validierung von Bildungsleistungen (EFZ und EBA, direkte Zulassung). • AZ sind eine Möglichkeit zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten.

²³ Stalder/Guntern (2015), Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die ALV.

6.2.6 Ausbildungszuschüsse (AZ)

Institutionen	Berufsbildung, ALV
Beschreibung Schnittstelle	<p>Mittels Ausbildungszuschüssen (AZ) können die Kantone versicherten Personen von mindestens 30 Jahren (Ausnahmen zur Altersgrenze sind möglich) das Nachholen einer regulären oder verkürzten Grundausbildung ermöglichen (Lehre nach EFZ oder mit gleichwertigem kantonalem Zeugnis). Voraussetzung ist unter anderem, dass die versicherte Person über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügt oder in ihrem erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten hat, eine Stelle zu finden.</p> <p>AZ stellen eine spezielle AMM dar und werden von den Kantonen eher selten bewilligt, da für die ALV Massnahmen im Vordergrund stehen, die eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt bezwecken. Daher kommen sie nur in Einzelfällen und unter bestimmten Voraussetzungen zum Einsatz. Allerdings gibt es grosse Unterschiede im Einsatz zwischen den Kantonen.</p> <p>Die Höhe der AZ entspricht der Differenz zwischen einem Höchstbetrag, der sich nach dem zu erwartenden Lohn direkt nach der Ausbildung richtet (max. 3'500 CHF) und dem im Lehrvertrag vereinbarten Lohn.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Erwachsene Stellensuchende über 30 Jahre ohne Grundbildung oder mit erheblichen Schwierigkeiten im erlernten Beruf
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Je nach Kanton hoch: Beim Einsatz von AZ zeigen sich unter den Kantonen grosse Unterschiede. Während diese im Tessin und in der Romandie relativ häufig zum Einsatz kommen, sind sie in der Deutschschweiz weniger verbreitet. Zwischen 2001 und 2013 wurden im Tessin über 1'000 AZ gesprochen, in Genf rund 700 und in Bern und Zürich rund 400 bzw. 300.²⁴
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Mit den AZ können die Lebenshaltungskosten während der Grundausbildung zu einem gewissen Teil gedeckt werden. Mit den maximal 3'500 CHF pro Monat verbleibt aber Personen mit Unterhaltspflichten dennoch eine Finanzierungslücke. • AZ kommen nur sehr selektiv zum Einsatz. Sie sind immer an eine Lehre gebunden. Die Abbruchquote ist im Vergleich zu anderen AMM hoch. Dies wird mit der längeren Dauer der AMM und den hohen Anforderungen an Motivation und Einsatz der Stellensuchenden während dieser Zeit begründet.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Coaching während der Ausbildung kann einen Weg darstellen, um Abbrüche zu reduzieren. Es ist beabsichtigt, dies mit der Anpassung der AVIG-Praxis AMM per 1.1.2019 zu ermöglichen. • Vertiefte Analyse regionaler Unterschiede in der Vergabe der Ausbildungszuschüsse und der Gründe für die hohen Abbruchquoten als Basis für eine Optimierung der Massnahme.

²⁴ Stalder/Guntern (2015), Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die ALV.

7 Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration

7.1 Aufbau, Zuständigkeiten und Leistungen der Integrationsförderung und im Bereich Migration

Zweck und Personenkreis

Die in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten sind eine sehr heterogene Gruppe. Bezüglich Ausbildung, Sprachkompetenzen und somit Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bestehen grosse Unterschiede. In Bezug auf arbeitsmarktliche Integrationsbemühungen sind besonders zwei, sich teilweise überlappende Anspruchsgruppen relevant:

- **Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen:** Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen sind aufgrund ihrer Sprachkenntnisse, Grundkompetenzen und beruflichen Ausbildung in der Regel nicht genügend vorbereitet, um direkt eine berufliche Grundbildung oder eine Erwerbsarbeit anzutreten.
- **Spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene:** Für spät eingewanderte Personen zwischen 16 und 25 Jahren ist es schwieriger, auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Ihr Risiko, arbeitslos oder sozialhilfeabhängig zu werden, ist erhöht.

Aufbau und Zuständigkeit²⁵

Integration geschieht einerseits in den bestehenden Strukturen wie den Schulen, den Berufsbildungsinstitutionen oder Unternehmen und findet auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden statt. Andererseits ergänzt die spezifische Integrationsförderung die Angebote der Regelstrukturen. Sie bezweckt, die Regelstrukturen bei der Wahrnehmung ihres Integrationsauftrags zu unterstützen und allfällige Lücken zu schliessen. Diese bestehen namentlich dort, wo die notwendigen Voraussetzungen zum Zugang zu den Regelstrukturen nicht gegeben sind (z.B. Sprachförderung und berufliche Integration für bestimmte Personengruppen, wie Flüchtlinge, spät nachgezogene Jugendliche oder Eltern in der Kindererziehung) oder in welchen sie die Regelstrukturen für eine kleine Gruppe mit spezifischen Anforderungen sinnvoll ergänzen (z.B. Massnahmen für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich).

Die Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung liegt in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone und bildet seit dem 1. Januar 2014 Bestandteil der kantonalen Integrationsprogramme KIP. Viele Angebote werden von Organisationen wie Caritas, dem Roten Kreuz, dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk oder der Heilsarmee im Auftrag der Kantone betrieben.

²⁵ Vgl. Homepage SEM, Abschnitt Integrationsförderung.

Leistungen und Instrumente

Wie auch die Gruppe der Migrantinnen und Migranten sind auch die Angebote der Integrationsförderung sehr vielfältig. In Bezug auf die Arbeitsmarktintegration sind insbesondere drei Bereiche von grosser Bedeutung:

- **Sprachliche Integration:** Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat im Auftrag des Bundesrats das nationale Rahmenkonzept «fide» für die Sprachförderung von fremdsprachigen Erwachsenen entwickelt. 2017 wurden in einer Pilotphase acht Sprachkursangebote mit dem Label ausgezeichnet. Das Label «fide» erhöht die Sichtbarkeit des spezifischen Angebots für das Zielpublikum und baut auf der Realität des Schweizer Alltags auf. Es ergänzt bestehende Qualitätszertifikate im Bereich Erwachsenenbildung wie eduQua, SVOAM oder ISO. Seit 2017 ist die permanente Geschäftsstelle fide im Regelbetrieb.
- **Übrige Grundkompetenzen:** Neben der Sprache stellen die übrigen Grundkompetenzen sowohl im sozialen als auch im schulischen Bereich eine zentrale Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen und beruflichen Leben dar. Zu erwähnen ist in diesem Bereich die Integrationsvorlehre, welche im Moment in mehreren Kantonen umgesetzt wird.
- **Berufliche Grundbildung:** Es bestehen verschiedenste Bemühungen, um die berufliche Grundbildung für Migrantinnen und Migranten zu fördern. Dies geschieht insbesondere auch durch Brückenangebote, die auf die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten ausgerichtet sind. Für die einzelnen Angebote der Berufsbildung sei auf Kapitel 6.1 verwiesen.

Mit der Integrationsagenda wird ab 2018 im Bereich Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ein schweizweit einheitlicher Integrationsprozess umgesetzt und verbindlich in der Integrationsverordnung verankert. Dieser Prozess umfasst insbesondere Erstinformationen, Beratung und Begleitung, Sprache, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit sowie soziale Integration.²⁶

Abgrenzung der Zuständigkeiten zur ALV resp. öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die ALV hat keine originären Kompetenzen und Zuständigkeiten im Bereich Integrationsförderung. Ähnlich wie bei der Berufsbildung ist es ein Ziel der Integrationsförderung, die Grundbedingungen für eine Arbeitsmarktteilnahme zu schaffen. Die ALV kann die Erlangung von Grundkompetenzen nur in Ausnahmefällen und in geringem Masse unterstützen, wie beispielsweise durch Sprachkurse zur Verbesserung der Sprachkompetenz im Rahmen von AMM.

Eine Zuständigkeit der ALV für Migrantinnen und Migranten ergibt sich erst dann, wenn sie sie entweder einen Leistungsanspruch nach AVIG geltend machen können, oder aber bei ausreichender Arbeitsmarktfähigkeit sich als Nichtleistungsbezüger bei den RAV zu Arbeitsmarktintegration anmelden. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Migrantinnen und Migranten somit nicht von stellensuchenden Schweizerinnen und Schweizern. Allenfalls ergeben sich unterschiedliche Anforderungen und Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten an Beratungsangebote und AMM.

²⁶ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/integrationsagenda.html>

7.2 Die einzelnen Schnittstellen

7.2.1 Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 9 VIntA)

Institutionen	RAV, Integrationsförderung, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Per 1. Juli 2018 trat Art. 9 VIntA²⁷ in Kraft, der besagt, dass stellensuchende anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet werden müssen, sofern sie denn arbeitsmarktfähig sind.</p> <p>Die Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit von Migrantinnen und Migranten aus dem Asylbereich wird aktuell meist im Rahmen einer sogenannten Potenzialabklärung vorgenommen. Entsprechende Angebote bestehen in verschiedenen Kantonen oder sind in Planung. Es ergeben sich bei der Umsetzung im Grundsatz dieselben Herausforderungen wie bei der Definition der Arbeitsmarktfähigkeit zwischen Sozialhilfe und ALV (vgl. entsprechendes Fact-Sheet 3.2.2).</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Stellensuchende anerkannte Flüchtlinge und VA, deren Arbeitsmarktfähigkeit ausreichend gross ist. Im erläuternden Bericht zur Änderung der VIntA wird von rund 8'000 Meldungen pro Jahr ausgegangen.²⁸
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Die Arbeitsmarktintegration ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern aus dem Asylbereich.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Feststellung der Arbeitsmarktfähigkeit beruht sowohl auf objektiven als auch subjektiven Kriterien und ist auch im Bereich Migration eine zentrale Herausforderung. Die Beurteilung der Integrations- resp. Sozialbehörden und der ALV bezüglich der Arbeitsmarktfähigkeit kann sich aufgrund der unterschiedlichen Hintergründe und Motivationen unterscheiden. • Die Konzepte des Potenzials und der Arbeitsmarktfähigkeit sind nicht unbedingt deckungsgleich.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Eine klare und verbindliche operationalisierte Definition der Arbeitsmarktfähigkeit mit entsprechenden Kriterien, die auf dem Bericht der Fachgruppen zur Zusammenarbeit ALV und Sozialhilfe aufbauen kann.²⁹

²⁷ Die Bestimmung trat am 1. Juli 2018 als Art. 10a VIntA in Kraft. Mit der revidierten VIntA per 1. Januar 2019 findet sich die Bestimmung mit gleichem Wortlaut unter Art. 9 VIntA.

²⁸ Vgl. SECO/SEM (2017), Erläuternder Bericht zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen).

²⁹ SECO (2017b), Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe - Berichte der Fachgruppen.

7.2.2 Beratung, Vermittlung und AMM für stellensuchende Migrantinnen und Migranten

Institutionen	RAV, Integrationsförderung, Sozialdienste
Beschreibung Schnittstelle	<p>Melden sich stellensuchende Migrantinnen und Migranten beim RAV zur Arbeitsmarktintegration an, so stehen dieselben Möglichkeiten wie für Schweizerinnen und Schweizer zur Verfügung. Zentrale Voraussetzung ist wiederum eine ausreichende Arbeitsmarktfähigkeit.</p> <p>Eines der wichtigsten spezifischen Angebote der RAV für schulungsgewohnte fremdsprachige stellen Sprachkurse dar. In den Kantonen gibt es teilweise weitere AMM, die speziell auf die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten abgestimmt sind.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Stellensuchende Migrantinnen und Migranten mit ausreichender Arbeitsmarktfähigkeit, die beim RAV gemeldet sind
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Die Arbeitslosen- und Sozialhilfequote ist bei Ausländerinnen und Ausländern überdurchschnittlich. Bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen ist die Problematik besonders ausgeprägt.³⁰
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten sind teilweise entsprechende Kompetenzen im Bereich interkulturelles Dolmetschen notwendig. • Für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit sind Sprachkenntnisse und Grundkompetenzen notwendige Voraussetzungen. Im Rahmen von AMM können keine umfassenden Nachholbildungen ermöglicht werden. Dies betrifft insbesondere Stellensuchende mit ALV-Leistungsanspruch. Stellensuchende ohne Leistungsanspruch mit fehlenden Sprachkenntnissen sind nicht arbeitsmarktfähig und sollten aus Sicht der ALV darum nicht bei den RAV gemeldet sein. • Es besteht eine Unklarheit, welche Behörde für die Finanzierung und Bereitstellung von Sprachkursen zuständig ist. Dabei werden insbesondere Migrations- und Integrationsbehörden, Sozialbehörden oder Arbeitsmarktbehörden als mögliche Stellen portiert.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisierung der RAV-PB auf die Angebote im Bereich interkulturelles Dolmetschen, beispielsweise von «Interpret», um die Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Hintergrunds der Gesprächsteilnehmenden zu gewährleisten. • Sicherstellung der Sprachkenntnisse und Grundkompetenzen im Rahmen der Integrationsförderung ausserhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung resp. der ALV.

³⁰ Vgl. Sozialhilfestatistik und Erwerbslosenquote nach ILO des BFS.

7.2.3 ALV-Leistungen im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit

Institutionen	ALV, Migrationsbehörden
Beschreibung Schnittstelle	<p>EU/EFTA-Angehörige, die arbeitslos werden und deren Beitragszeit in der Schweiz allein nicht genügt, um einen Anspruch auf ALE zu begründen, haben das Recht, sich die Versicherungs- bzw. Beschäftigungszeiten anrechnen zu lassen, die sie im EU/EFTA-Raum zurückgelegt haben, bevor sie in die Schweiz gekommen sind (Art. 61-65 Verordnung (EG) Nr. 883/2004). Mit der Aufrechnung von Zeiten soll verhindert werden, dass eine Person infolge ihres Wechsels von einem zum anderen Staat ihre Anwartschaftszeiten verliert und dadurch in eine ungünstigere Lage gerät, als wenn sie ihre gesamte berufliche Laufbahn in einem einzigen Staat zurückgelegt hätte.</p> <p>Grundsätzlich sind die Träger der Mitgliedstaaten für den Informationsaustausch untereinander verantwortlich. Auch die betroffene Person kann das Ausstellen von bestimmten Bescheinigungen beantragen (siehe Art. 54 Abs. 1 DVO). Beantragt die betroffene Person beim zuständigen ausländischen Träger die Bescheinigung ihrer ausländischen Zeiten, so erfolgt diese mit dem entsprechenden Formular. Ergibt die Prüfung des Antrags auf ALE, dass die Beitragszeit in der Schweiz allein nicht genügt, um einen Anspruch auf ALE zu begründen oder zu erweitern (Höchstzahl der Taggelder) und kann die versicherte Person das PD U1 nicht vorlegen, fordert die zuständige Arbeitslosenkasse die benötigten Daten bei der zuständigen ausländischen Verbindungsstelle an.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitslose Bürger von EU-EFTA-Staaten, deren Beitragszeit in der Schweiz allein nicht genügt, um einen Anspruch auf ALE zu begründen
Bedeutung der Schnittstelle	<ul style="list-style-type: none"> 2017 wurden so insgesamt 25.1 Mio. Franken an Arbeitslosentaggeldern für EU/EFTA-Staatsbürgerinnen und -bürger entrichtet, welche sich zum Leistungsbezug Beitragszeiten aus dem Ausland anrechnen liessen.³¹ Dies entspricht ca. 0.3% des finanziellen Volumens der Arbeitslosenversicherung.
Problematik der Schnittstelle / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> Die Geltendmachung eines Anspruchs auf ALE ist theoretisch nach dem ersten Arbeitstag in der Schweiz möglich.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung vor Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung unter Anrechnung ausländischer Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten, ob Ansätze missbräuchlichen Verhaltens erkennbar sind.

³¹ Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen (2018), 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU.

8 Übergreifende Thematiken und Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die Thematiken und Rahmenbedingungen näher beleuchtet, die neben der ALV noch mehrere andere institutionelle Partner betreffen. Diese sind sehr heterogen, darum wird auf eine gemeinsame Einführung wie in den vorhergehenden Kapiteln verzichtet und die notwendigen Beschreibungen werden jeweils in die einzelnen Fact-Sheets aufgenommen.

8.1.1 IIZ-Assessments und gemeinsame Koordinations- und Wiedereingliederungsstellen

Institutionen	RAV, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Die Kantone haben die Möglichkeit, eine gemeinsame Koordinationsstelle einzurichten oder IIZ-Assessments durchzuführen. Eine befristete Fallübertragung an eine andere Institution oder an eine gemeinsame Wiedereingliederungsstelle ist unter bestimmten Bedingungen ebenfalls möglich.³² Entscheide können sowohl von der gemeinsamen Wiedereingliederungsstelle als auch von der fallführenden Instanz getroffen werden, allerdings immer im Namen der originären, für den Vollzug der gesetzlichen Aufgabe zuständigen Institution.</p> <p>Verschiedene Kantone setzen IIZ-Assessments ein, bei denen an runden Tischen bei Personen mit Mehrfachproblematiken alle involvierten Partner zusammenkommen. Einige Kantone haben IIZ-Assessments in der Vergangenheit eingesetzt, verzichten heute aber darauf. Gemeinsame Koordinationsstellen sind in der Zusammenarbeit von Sozialhilfe, IV und ALV bekannt. So besteht im Kanton Waadt mit der «Unité commune» eine Stelle zur Wiedereingliederung von Sozialhilfebezügern, die das zuständige RAV und die zuständigen Sozialdienste unter einem Dach vereint. Im Kanton Aargau besteht mit der «Pforte Arbeitsmarkt» eine gemeinsame Koordinationsstelle von ALV, Sozialhilfe und IV.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziell alle Personen mit Mehrfachproblematiken. In der Praxis kommen IIZ-Assessments und gemeinsame Koordinationsstellen nur in wenigen Kantonen vor.
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Entsprechende Zusammenarbeitsformen werden nur in einzelnen Kantonen eingesetzt.
Problematik / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Fallzahlen der IIZ-Assessments sind oft sehr klein, da normalerweise mindestens drei Organisationen beteiligt sein müssen. • Unterschiedliche organisatorische und finanzielle Zuständigkeiten behindern die Einrichtung von institutionalisierten Zusammenarbeitsformen. • Gemeinsame Koordinationsstellen oder IIZ-Assessment kommen meist erst relativ spät zum Einsatz. Aus sozialer Perspektive ist es sinnvoll, bei Mehrfachproblematiken sehr früh aktiv zu werden.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatorische und räumliche Zusammenführung oder Annäherung der beteiligten Institutionen, wie es im Kanton Luzern per 2019 umgesetzt wird. • Überwindung der institutionellen Hürden auf politischer Ebene in den Kantonen.

³² Vgl. hierzu Kieser (2017), Gutachten zu Fragen der Zusammenarbeit gestützt auf Art. 85f AVIG.

8.1.2 Datenaustausch im Rahmen der IIZ

Institutionen	RAV, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Der Datenaustausch zwischen den IIZ-Partnern ist bei der täglichen Fallarbeit von grosser Bedeutung. Für die Arbeit der beteiligten Institutionen sind insbesondere Informationen über die Eingliederungsstrategie, über die getroffenen Massnahmen und die persönlichen Ressourcen der einzugliedernden Person zentral.</p> <p>Um im Einzelfall Informationen zwischen den Institutionen austauschen zu können, holen die verschiedenen Institutionen auf verschiedene Weisen das Einverständnis der betroffenen Person ein. Oft geschieht dies bereits bei der Anmeldung für einen Leistungsanspruch oder dann spätestens bei der Initialisierung eines IIZ-Verfahrens. Teilweise ist die Entbindung vom Datenschutz explizite Voraussetzung für den Bezug von Leistungen.</p> <p>Neben dem fallweisen Austausch von Daten ist auch ein ständiger Zugriff möglich. Zum Zweck der Förderung der IIZ gemäss Art. 85f AVIG ist der erleichterte Datentransfer zwischen den Organen der Arbeitslosenversicherung und anderen Institutionen (Liste Art. 85f Abs. 1 AVIG) gestattet. Ein solcher Transfer ist jedoch nur dann möglich, wenn die datenempfangende Stelle der ALV Gegenrecht gewährt, andernfalls kommt eine Einzelfallregelung zum Tragen. In gewissen Kantonen haben die RAV so Zugriff auf die Informationssysteme der Sozialbehörden, teilweise mit weitgehenden Rechten. Seitens der ALV geht es um die partielle Öffnung des Vermittlungssystems AVAM für die IIZ-Partner. Dabei ist eine Sichtung der AVAM-Daten möglich, aufgrund Art. 96c AVIG nicht aber deren Bearbeitung. Für die Systemnutzung ist eine jährliche Gebühr von 520 CHF pro Benutzer fällig.³³</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Personen, für deren Arbeitsmarktintegration verschiedene Institutionen der sozialen Sicherheit zusammenarbeiten
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Für die erfolgreiche Koordination der Fallarbeit ist die gegenseitige Information der verantwortlichen Personen zentral
Problematik / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Für den Datenaustausch muss jeweils das Einverständnis der betroffenen Person eingeholt werden. Dies ist aufgrund der möglichen Druckmittel der verschiedenen Institutionen jedoch kein grosses Hindernis. • Die Möglichkeit eines AVAM-Zugriffes scheint bei den Partnern der ALV oftmals unbekannt zu sein. Zudem ist die technische Umsetzung mit gewissen Hürden verbunden und die Kosten werden kritisch beurteilt. • Die einsehbaren AVAM-Informationen werden teilweise als zu beschränkt wahrgenommen, als dass sie für die institutionellen Partner von Nutzen wären.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeit des Datenaustausches zwischen den IIZ-Partnern ohne Notwendigkeit, das Einverständnis des Versicherten einzuholen. • Weitergehender Zugriff auf AVAM ohne Kostenfolgen für die IIZ-Partner.

³³ Aktuell haben gut 30 Sozialdienste einen solchen Zugriff, wobei nur 13 Sozialdienste effektiv Stellensuchende gemeldet haben und auf deren Informationen zugreifen können.

8.1.3 Arbeitgeberkontakte und Stellenakquise

Institutionen	RAV, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Eine Kernaktivität der RAV ist die Pflege der Arbeitgeberkontakte. Darunter fällt der Kontakt mit den Arbeitgebern, die Prüfung und Erfassung gemeldeter Stellen und deren Bewirtschaftung sowie das Erstellen einer Vorselektion von geeigneten Kandidaten, sofern der Arbeitgeber dies wünscht. Durch die zentrale Funktion der Arbeitgeber bei der beruflichen Eingliederung kommt den Arbeitgeberkontakten eine zentrale Bedeutung zu. Neben der ALV pflegen auch die IV-Stellen Arbeitgeberkontakte. Daneben pflegen in einigen Kantonen zusätzlich auch die Sozialdienste Arbeitgeberkontakte. Zu erwähnen sind in diesem Bereich die Vermittler von Temporärstellen. Die Platzierungen von Stellensuchenden durch die RAV erfolgen regelmässig über diese Vermittler.</p> <p>Mit der Einführung der Stellenmeldepflicht im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative ist eine Intensivierung der Arbeitgeberkontakte zu erwarten, da für verschiedene Berufe eine Stellenmeldepflicht gilt.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Indirekt alle Personen, die von einer Arbeitsvermittlung profitieren können
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitgeberkontakte sind für die Platzierung von Stellensuchenden zentral
Problematik / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Arbeitgeber oftmals von mehreren Institutionen angesprochen, was diese verärgern und deren Zusammenarbeitsbereitschaft reduzieren kann. • Eine Koordination der Arbeitgeberkontakte ist schwierig, da die einzelnen Institutionen jeweils unterschiedliche Anspruchsgruppen integrieren sollen und entsprechend unterschiedliche Bedürfnisse haben. Besonders bei Personen mit Einschränkungen besteht die Befürchtung, dass sie bei gemeinsamen Arbeitgeberkontakten im Wettbewerb mit den anderen Stellensuchenden benachteiligt würden. • Im Bereich der Praktika versuchen viele beteiligte Institutionen, die Stellen nicht lückenlos zu besetzen, da sonst eine Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarkts entstehen kann, weil vormals normale Arbeitsstellen durch vermittelte Praktika ersetzt werden. Lässt eine Institution bewusst eine Lücke offen, wird diese oftmals von einer anderen Institution gefüllt, da keine Koordination stattfindet und entsprechende Platzierungsmöglichkeiten knapp sind. Es kann so zu einer unbeabsichtigten Konkurrenzierung auf dem ersten Arbeitsmarkt kommen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Klar geregelte und institutionalisierte Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitgeberkontakte zwischen den IIZ-Partnern. • Gemeinsame Arbeitgeberservices wie sie in gewissen Kantonen bestehen, die die entsprechenden Aufgaben für alle beteiligten Institutionen wahrnehmen. • Gemeinsame Informationsplattform der IIZ-Partner, bei welchen Arbeitgebern Praktikumsplätze besetzt werden und wo allenfalls missbräuchliches Verhalten vorliegt.

8.1.4 Stellenmeldepflicht

Institutionen	RAV, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Im Zuge der Umsetzung des Verfassungsartikels zur Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV) wurde per 1. Juli 2018 eine Stellenmeldepflicht in denjenigen Berufsarten eingeführt, in denen die Arbeitslosenquote einen bestimmten Schwellenwert erreicht oder überschreitet. Ab dem 1. Juli 2018 gilt ein Schwellenwert von 8% und ab dem 1. Januar 2020 ein Schwellenwert von 5%</p> <p>Arbeitgeber sind verpflichtet, alle zu besetzenden Stellen in Berufsarten, in denen die Arbeitslosenquote den Schwellenwert erreicht oder übersteigt, den RAV zu melden. Die RAV hat den Arbeitgebern innert drei Arbeitstagen mitzuteilen, ob passende Dossiers gemeldet sind.</p> <p>Die meldepflichtigen Stellen unterliegen einem Publikationsverbot von fünf Arbeitstagen. Damit erhalten die Stellensuchenden einen zeitlichen Vorsprung auf dem Stellenmarkt, den sie nutzen können, um sich rasch und aus eigener Initiative auf die freien Stellen zu bewerben.</p> <p>Im Rahmen des Pilotversuchs «Pforte Arbeitsmarkt» im Kanton Aargau haben die IV-Berater im Moment Zugriff auf die gemeldeten Stellen. Mit der laufenden AVIG-Revision wird die Möglichkeit für IV-Stellen eines aktiven AVAM-Zugriffs zu rein administrativen Zwecken ausserhalb von Pilotversuchern geschaffen.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziell alle Stellensuchenden in betroffenen Branchen • Aktuelle Schätzung bei 8%: 74'000 neuangemeldete Stellensuchende in meldepflichtigen Berufsarten (25% aller Neuanmeldungen)³⁴ • Aktuelle Schätzung bei 5%: 138'000 neuangemeldete Stellensuchende in meldepflichtigen Berufsarten (45% aller Neuanmeldungen)³⁵
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziell sehr hoch, da es Stellensuchende in Berufen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit betrifft

³⁴ Datenquelle Spezialauswertung SECO. Dabei wurden für die Bestimmung der betroffenen Berufsgruppen die bei zum Zeitpunkt Einführung der Stellenmeldepflicht und zum Zeitpunkt der Berichtsredaktion geltenden Grenzwerte verwendet, die auf der Periode von April 2017 bis März 2018 beruhen. Für die Zahl der Zugänge von Stellensuchenden wurde die aktuellste verfügbare Periode von November 2017 bis Oktober 2018 verwendet.

³⁵ Hypothetische Berechnung unter Berücksichtigung derselben Perioden. Eine Prognose für den voraussichtlichen Zeitpunkt der Einführung der Grenze von 5% ist aufgrund der schwankenden Arbeitslosenquoten und Stellensuchenden nicht möglich.

**Problematik /
Fehlanreize**

- Gemeldete Stellensuchende erhalten einen Vorsprung von fünf Arbeitstagen. Dieser Vorsprung besteht auch gegenüber stellensuchenden Personen, die Leistungen von anderen Sozialwerken beziehen, jedoch nicht beim RAV gemeldet sind. Dies führt zu einem Nachteil für die nicht beim RAV angemeldeten Stellensuchenden.
- Es entsteht möglicherweise die Problematik, dass sich auch nicht arbeitsmarktfähige Stellensuchende beim RAV zur Arbeitsvermittlung anmelden, um so Zugriff auf die gemeldeten Stellen innerhalb der Sperrfrist zu erlangen.
- Die Stellenmeldepflicht stellt besonders in jenen Kantonen ein Problem dar, in denen neben RAV und IV-Stellen noch weitere Institutionen mit der Arbeitsmarktintegration von Stellensuchenden betraut sind. So betreiben in gewissen Kantonen die Sozialdienste Arbeitsintegrationsdienste, die ohne Zugriff auf die gemeldeten Stellen Nachteile in Ihrer Arbeit erfahren.

Lösungsansätze

- Meldung der arbeitsmarktfähigen Klienten anderer Institutionen beim RAV zur Arbeitsvermittlung. Allenfalls Einführung einer alternativen Form der Anmeldung für Nichtleistungsbezüger, um einen Zugang zu dem gemeldeten Stellen ohne eine gleichzeitige Beratung durch das RAV zu ermöglichen.
 - Ermöglichen des Zugriffs auf die relevanten AVAM-Bereiche für andere Institutionen der sozialen Sicherheit, analog zur geplanten Öffnung des AVAM gegenüber der IV in der laufenden AVIG-Revision.³⁶
-

³⁶ Parallel zur laufenden AVIG-Revision wird die AVAM-Verordnung überarbeitet, die entsprechenden Benutzerrechte werden anschliessend definiert.

8.1.5 Wirkungsmessung AVIG

Institutionen	RAV/KAST, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Seit dem Jahr 2000 regelt eine wirkungsorientierte Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen den Vollzug der ALV im Bereich RAV / LAM / KAST. Diese umfasst die Messung der Wirkungen bezüglich einer raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden mit Anspruch auf ALV-Taggelder mittels vier gewichteten Teilindikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rasche Wiedereingliederung (50%): Wie viele Taggelder beziehen die Taggeldbezüger durchschnittlich? • Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden (20%): Wie viele der Taggeldbezüger werden langzeitarbeitslos (> 12 Monate)? • Aussteuerungen vermeiden (20%): Wie viele der Taggeldbezüger erreichen das Ende ihrer Rahmenfrist? • Wiederanmeldungen vermeiden (10%): Wie viele der Leistungsbezüger werden nicht nachhaltig eingegliedert (Wiederanmeldung bei ALV innerhalb von 4 Monaten)? <p>Wie die Gewichtung der Teilindikatoren erkennen lässt, hat eine möglichst schnelle Wiedereingliederung mit 90% Anteil innerhalb Gesamtindikator die grösste Bedeutung. Die Gewichtung der dauerhaften Wiedereingliederung beträgt 10%.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Indirekte Wirkung auf alle ALV-Taggeldbezüger
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Wirkungsmessung AVIG ist ein zentrales Steuerungsinstrument des Vollzugs des AVIG durch die Kantone.
Problematik / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die starke Fokussierung der Wirkungsmessung auf eine möglichst rasche Wiedereingliederung führt zu einem entsprechenden Schwerpunkt bei der Arbeit der RAV. Dadurch ergeben sich teilweise Zielkonflikte, insbesondere im Bereich der Berufsbildung. Durch die Fokussierung auf die rasche Wiedereingliederung aufgrund des gesetzlichen Auftrags der ALV kommen längerfristige Massnahmen wie das Erlangen eines Berufsabschlusses im Rahmen der ALV-Eingliederungsstrategie – mit Ausnahme der SEMO und AZ – selten in Frage. • Im Bereich der Nichtleistungsbezüger besteht ein Zielkonflikt darin, dass durch die Fokussierung der Wirkungsmessung auf die Leistungsbezüger die vorhandenen Ressourcen primär für die Eingliederung von Taggeldbezügern verwendet werden. Entsprechend sind im Bereich der stellensuchenden Personen ohne Taggeldbezug weniger Ressourcen vorhanden.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglichen von bestimmten länger dauernden Massnahmen, ohne dass diese die Wirkungsmessung negativ beeinflussen würden, analog zum Vorgehen bei den Ausbildungszuschüssen. • Stärkere Gewichtung des Teilindikator zur dauerhaften Wiedereingliederung. • Einführung einer Wirkungsmessung im Bereich der Nichtleistungsbezüger (vgl. nachfolgender Abschnitt).

8.1.6 Wirkungsmessung AVG

Institutionen	RAV/KAST, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Mit der Vereinbarung RAV/LAM/KAST 2015-2018 wird ein Pilotbetrieb der Wirkungsmessung AVG eingeführt. Die Zielerreichung der Vollzugsstellen im Geschäftsfeld AVG soll mit Wirkungsindikatoren überprüft werden. Die beiden Wirkungsindikatoren fokussieren sich auf Nichtleistungsbezüger.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirkungsindikator 5: Zielgruppe: Nichtleistungsbezüger <u>mit</u> Anspruch Zu erreichende Wirkung: Taggeldbezug vermeiden Operationalisierung: Wie viele der anspruchsberechtigten Stellensuchenden können vor dem ersten Taggeldbezug in den Arbeitsmarkt integriert werden? • Wirkungsindikator 6: Zielgruppe: Nichtleistungsbezüger <u>ohne</u> Anspruch Zu erreichende Wirkung: Integration in den Arbeitsmarkt Operationalisierung: Wie viele der nicht anspruchsberechtigten Stellensuchenden können in den Arbeitsmarkt integriert werden?³⁷ <p>Nichtleistungsbezug liegt vor, wenn eine stellensuchende Person in einem Berichtsmonat beim RAV angemeldet ist, ohne gleichzeitig eine zum Leistungsbezug berechtigende Rahmenfrist eröffnet zu haben oder wenn die stellensuchende Person in einer gültigen Rahmenfrist ausgesteuert ist bzw. keinen Anspruch hat. Insbesondere Wirkungsindikator 6 betrifft somit auch Bezüger von Leistungen anderer Sozialwerke, die zur Integration in den Arbeitsmarkt bei den RAV gemeldet sind.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt alle Nichtleistungsbezüger, im Falle einer Verschiebung der Ressourcen indirekt potenziell alle Stellensuchenden
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Der Vermittlung von Nichtleistungsbezügern kommt insbesondere aus Präventionsgründen eine hohe Bedeutung zu. Mit den neuen Indikatoren wird ein Anreiz geschaffen, diese Zielgruppe vermehrt zu betreuen. Es ist aber in der jetzigen Pilotphase nicht abzuschätzen, inwiefern sich die Arbeit der RAV durch die Wirkungsmessung in diesem Bereich konkret verändern wird.
Problematik / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Wirkungsmessung AVG ist im Moment in einer Pilotphase. Wie stark deren konkrete Anreizwirkung auf die Arbeit der RAV ist, ist nach der Einführung zu beurteilen.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Keine notwendig / ersichtlich

³⁷ Dabei werden die eingegliederten arbeitsmarktfremden Nichtleistungsbezüger ins Verhältnis zu den potenziellen arbeitsmarktfremden Nichtleistungsbezügern im Einzugsgebiet des RAV gestellt. Der Nenner des Indikators kann somit von den RAV nicht über eine restriktive Anmeldepraxis beeinflusst werden.

8.1.7 Gemeinsame Nutzung und Beschaffung von Massnahmen

Institutionen	LAM, RAV, übrige Institutionen der IIZ
Beschreibung	<p>Die verschiedenen IIZ-Partner nutzen zur Eingliederung von Stellensuchenden oft sehr ähnliche Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen. Die Massnahmen werden meist von beauftragten Organisationen durchgeführt. Oftmals führen dieselben Anbieter Massnahmen für verschiedene IIZ-Partner gleichzeitig durch.</p> <p>In der Regel beschaffen die verschiedenen IIZ-Partner ihre jeweiligen Massnahmen in eigener Regie und wenden hierfür unterschiedliche Regeln an, die die Anbieter zu erfüllen haben. Ähnliche Massnahmen werden so teilweise zu unterschiedlichen Kosten und in unterschiedlicher Qualität beschafft. In verschiedenen Kantonen finden jedoch eine gemeinsame Nutzung und teilweise auch Beschaffung statt. Die LAM kann hier eine zentrale Rolle einnehmen. Insbesondere in kleinen Kantonen kann so eine kritische Menge von Teilnehmenden erreicht werden, die es zur effizienten Durchführung einer Massnahme braucht. Neben der interinstitutionellen Beschaffung von Massnahmen ist bei kleinen Kantonen auch die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich sehr wichtig.</p>
Betroffene Personengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Indirekt alle an Massnahmen teilnehmenden stellensuchenden Personen
Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> • Besonders in kleinen Kantonen hoch, da sonst die kritische Menge an Teilnehmenden schwer zu erreichen ist. In mittleren Kantonen potenzielle Vorteile durch Skaleneffekte und einem kleineren Beschaffungsaufwand.
Problematik / Fehlanreize	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zielgruppen der einzelnen IIZ-Partner haben jeweils unterschiedliche Bedürfnisse und Defizite. Gemeinsame Angebote müssen dieser Heterogenität Rechnung tragen, um alle Personengruppen adressieren zu können. • Die rechtlichen Voraussetzungen und Anforderungen der einzelnen IIZ-Partner stehen teilweise einer gemeinsamen Beschaffung entgegen. • Die finanziellen Möglichkeiten der IIZ-Partner unterscheiden sich. Bei der Beschaffung von Massnahmen kann dies zu Problemen führen. Viele Massnahmen der IV liegen beispielsweise über den finanziellen Möglichkeiten der Sozialhilfe.
Lösungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Einigung auf gemeinsame Beschaffungskriterien zwischen den IIZ-Partnern, auch auf bundesrechtlicher Ebene. • Transparente Kostenschlüssel bei der Beschaffung, aber auch bei der gemeinsamen Nutzung von Massnahmen, erhöhen die gegenseitige Akzeptanz. • Öffentliche Ausschreibungen können die Transparenz erhöhen und zu einer Angleichung des Preisniveaus zwischen den IIZ-Partnern führen. • Zusammenarbeitsvereinbarungen wie das Projekt «Optima» in Luzern ermöglichen den systemübergreifenden Einsatz von Massnahmen. • Die LAM bringen im Grundsatz die Voraussetzungen mit, Massnahmen auch für andere IIZ-Partner zu beschaffen, um so einen Effizienzgewinn zu schaffen. In einigen Kantonen wird das insbesondere in Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe bereits umgesetzt.

9 Synthese

Die Schnittstellen der ALV zu ihren institutionellen Partnern sind sehr unterschiedlicher Natur und auch innerhalb der verschiedenen kantonalen Strukturen keineswegs einheitlich. Entsprechend sind auch die Herausforderungen zwischen Institutionen und Kantonen sehr divers und es bestehen verschiedenste Lösungsansätze. Im Folgenden wird in einem ersten Abschnitt nochmals einzeln auf die institutionellen Partner eingegangen. In einem zweiten Abschnitt werden die Schnittstellen aus einer Gesamtsicht eingeordnet.

9.1 Bedeutung der verschiedenen Schnittstellen

Schnittstelle zur Sozialhilfe

Die Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe ist bezüglich der Zahl von betroffenen Stellensuchenden mit Kontakt zu beiden Institutionen sicherlich die gewichtigste. Dabei bestehen Schnittstellen einerseits bei einem gleichzeitigen Bezug von Beratungsangeboten und/oder finanziellen Leistungen. Andererseits kommt der Übergang nach der Aussteuerung aus der ALV in die Sozialhilfe mit jährlich rund betroffenen 9'000 Personen sehr häufig vor.

Bei der Zusammenarbeit der ALV und der Sozialhilfe kommt der Koordination der Zusammenarbeit die grösste Bedeutung zu. Diese umfasst unterschiedliche Aspekte: Ein **gemeinsames Verständnis der Arbeitsmarktfähigkeit** stellt die Grundlage dafür dar, dass es in jenen Fällen zu einer Zusammenarbeit kommt, in denen eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt realistisch ist. Hierzu bestehen ausführliche Grundlagen, in der täglichen Arbeit stimmt das Verständnis von ALV und Sozialdiensten jedoch nicht immer überein. Wenn eine **Person mit Sozialhilfebezug beim RAV als Nichtleistungsbezüger** angemeldet ist oder **gleichzeitig noch ALV-Taggelder** bezieht, so ist die Koordination der Wiedereingliederungsbemühungen zentral. Diese Koordination umfasst die Möglichkeit, die notwendigen Daten auszutauschen, eine gegenseitige Kommunikation der Erwartungen und Ziele, sowie die Bereitstellung und Finanzierung von Massnahmen. Schliesslich ist es zentral, dass den Nichtleistungsbezüger in den RAV die notwendige Aufmerksamkeit durch entsprechend sensibilisierte Personalberatende zukommt. Entsprechende Anreize werden insbesondere auch von der Wirkungsmessung AVIG und AVG beeinflusst. Bei der Zusammenarbeit ist das persönliche Einvernehmen der jeweils zuständigen Beratenden entscheidend, weshalb in mehreren Kantonen Anstrengungen für ein organisatorisches Näherbringen der IIZ-Partner stattfinden oder sogar **gemeinsame Koordinationsstellen** geschaffen werden.

Am **Übergang zwischen ALV und Sozialhilfe nach der Aussteuerung** besteht oft eine zeitliche Lücke des Leistungsbezugs, da vor einem Sozialhilfebezug erst die finanziellen Reserven aufgebraucht werden müssen. Die Möglichkeit auch nach der Aussteuerung beim RAV angemeldet zu bleiben, wird nur von einem Teil der Stellensuchenden wahrgenommen, da nach einer längeren Zeit erfolgloser Arbeitsbemühungen die Motivation fehlt. Dies bewirkt eine Lücke in der Beratung der Betroffenen und es findet so nur selten Austausch zwischen RAV, Sozialdiensten und allenfalls auch der stellensuchenden Person statt.

Schnittstelle zur Invalidenversicherung

Auch die Schnittstelle zwischen ALV und IV ist in der Fallarbeit der RAV sehr präsent und zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus. Der **Umgang mit Stellensuchenden mit gesundheitlichen Problemen** stellt für die RAV eine grosse Herausforderung dar. Die Kernkompetenzen der RAV liegen im Bereich der Arbeitsvermittlung, hingegen sind sie bei gesundheitlichen Problemen auf die Zusammenarbeit mit anderen Partnern – insbesondere der IV – angewiesen. Wenn sich eine längerfristige Erwerbsunfähigkeit abzeichnet, ist der frühe und niederschwellige Einbezug der IV – beispielsweise durch eine Anmeldung zur Frühintervention – entscheidend.

Nach der Anmeldung eines Stellensuchenden mit gesundheitlichen Problemen zur Frühintervention oder zum IV-Leistungsbezug können sowohl die ALV als auch die IV entsprechende Eingliederungsmassnahmen einsetzen. Wie bei der Schnittstelle zur Sozialhilfe ist die **Koordination der Eingliederungsstrategie und des Massnahmeneinsatzes** zwischen den RAV-Personalberatern und den IV-Eingliederungsberatern notwendig. An dieser Schnittstelle besteht der Vorteil, dass sowohl IV als auch ALV Massnahmen finanzieren können. Auch hier ist der persönliche Kontakt zwischen den zuständigen Personen zentral und kann durch die räumliche und organisatorische Nähe, gegenseitige Besuche oder gemeinsame Anlässe gefördert werden. Ebenfalls ist die Sicherstellung des Datenflusses zwischen den beiden Versicherungen für die Koordination notwendig.

Im Zusammenspiel von IV und ALV bestehen eine Reihe **versicherungsrechtlicher Herausforderungen**, die sich auf die Arbeit bei der Eingliederung auswirken: Erstens ist sicherzustellen, dass die Anforderungen an die Stellensuchenden der einen Versicherung den Massnahmeneinsatz der anderen Versicherung nicht behindern. Zweitens stimmen die Konzepte der Erwerbsfähigkeit der IV mit den entsprechenden Zumutbarkeitsprofilen und das Konzept der Arbeitsmarktfähigkeit der RAV nicht überein. Drittens bestehen bei tiefen Invaliditätsgraden mit der aktuellen bundesrechtlichen Regelung Versicherungslücken, die allenfalls den Einbezug der Sozialhilfe zur Sicherung des Existenzminimums erfordern.

Schnittstelle zu Unfall- und Krankentaggeldversicherungen

An der Schnittstelle zu den Unfall- und Krankentaggeldversicherern gilt es einerseits die Versicherungsdeckung und andererseits die Leistungen und die Koordination bei Unfall oder Krankheit zu unterscheiden. Im Bereich **Unfall** besteht eine **obligatorische Versicherungsdeckung** aller ALV-Taggeldbezüger durch die SUVA. Hingegen bestehen nur in zwei Kantonen obligatorische Krankentaggeldversicherungen für Arbeitslose. Da entsprechende Versicherungen für Arbeitslose teuer sind werden sie selten individuell abgeschlossen. Aufgrund der maximal 30 weiteren ALV-Taggelder bei **Krankheit** besteht in diesem Bereich ein erhebliche **Versicherungslücke**.

Eine Zusammenarbeit zwischen ALV und Unfall- oder Krankentaggeldversicherern kommt nur bei schweren Fällen im Rahmen eines **Case Managements** zum Tragen. In diesem Fall ergeben sich dieselben Koordinationsnotwendigkeiten wie mit der IV oder der Sozialhilfe. Ein

Unterschied besteht allerdings darin, dass insbesondere die Krankentaggeldversicherer einen Anreiz haben, Fälle möglichst rasch abzuschliessen und die Leistungen einzustellen.

Schnittstelle zur beruflichen Grundbildung

Die Schnittstelle zur beruflichen Grundbildung und Berufsberatung befindet sich zu grossen Teilen auf einer anderen Ebene als jene zu den Sozialwerken. Eine abgeschlossene Ausbildung stellt ein zentrales Erfolgskriterium für die erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt und zur Prävention von Arbeitslosigkeit dar. Bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen ist eine fehlende Ausbildung eines der grössten Hindernisse. Allerdings hat die ALV im Bereich der Berufsbildung keine originäre Aufgabe. Sie besitzt jedoch mit den **Motivationssemestern SEMO** und den **Ausbildungszuschüssen** zwei AMM, die die Grundbildung bei zwei spezifische Anspruchsgruppen fördern. Die SEMO stellen beim **Übergang I** von der obligatorischen Schule in eine Berufsbildung ein wichtiges Brückenangebot dar. Für die Zuweisung zum jeweils geeigneten Brückenangebot ist eine Einbindung der ALV in die jeweiligen kantonalen Strukturen für die Lehrstellenvermittlung und Brückenangebote notwendig. Dabei spielt auch das **Case Management Berufsbildung CM BB** eine zentrale Rolle. Die ALV kann in das CMBB sowohl aufgrund eines SEMO eingebunden sein als auch wenn beitragsbefreite Schulabgänger eine beschränkte Zahl ALV-Taggelder beziehen. Diese Schnittstelle der ALV zur Berufsbildung am Übergang I ist darum von hoher Bedeutung, weil der Start in die Ausbildung und das Berufsleben für die Erwerbskarriere und das spätere Arbeitslosigkeitsrisiko entscheidend sind.

Im Bereich der **beruflichen Grundbildung für Erwachsene** stellen die **Bereitstellung und Finanzierung von entsprechenden Bildungsangeboten**, aber vor allem auch die **Finanzierung des Lebensunterhalts** während einer solcher Ausbildung die grossen Herausforderungen dar. Die ALV besitzt mit den Ausbildungszuschüssen eine AMM, welche die Absolvierung einer Grundbildung für Erwachsene ermöglicht. Allerdings sind die Kriterien streng und die Abbruchquoten verhältnismässig hoch. Ausbildungszuschüsse werden von den Kantonen sehr unterschiedlich oft eingesetzt. Darüber hinaus kann die ALV über individuelle Kurse den Besuch gewisser Ausbildungsmodulen zur Erlangung von Zertifikaten ermöglichen, falls arbeitsmarktlich indiziert. Die Möglichkeiten der ALV sind allerdings in diesem Bereich aufgrund ihrer aktuellen rechtlichen Vorgaben sehr beschränkt. Dies widerspiegelt sich auch im Fokus der ALV auf die rasche Wiedereingliederung, der keine Anreize zur Zuweisung zu längerdauernden Ausbildungen schafft. Ebenfalls stark eingeschränkt sind die entsprechenden Möglichkeiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Bereich der Nichtleistungsbezüger. Es besteht im Bereich der Berufsbildung somit eine Schnittstelle auf sehr konzeptueller Ebene, da zu klären ist, inwiefern die verschiedenen Partner und institutionellen Ebenen für die berufliche Grundbildung für Erwachsene zuständig sind und wo die entsprechenden **inhaltlichen und finanziellen Verantwortlichkeiten** zu liegen haben.

Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration

Sehr ähnlich ist die Schnittstelle zur Integrationsförderung und Migration gelagert. Auch in diesem Bereich hat die ALV keine originäre Zuständigkeit. Allerdings stellen eine fehlende Integration und insbesondere eine fehlende Sprachkenntnisse Risikofaktoren für eine Erwerbslosigkeit dar und sind bei eingetretener Erwerbslosigkeit die grössten Hindernisse für die erfolgreiche Wiedereingliederung.

Zu einem Berührungspunkt zwischen Migrations- und Integrationsbereich und ALV kommt es erst, wenn sich stellensuchende Migrantinnen und Migranten bei der ALV zu einem **Taggeldbezug oder als Nichtleistungsbezüger** anmelden. Nach der Anmeldung unterscheidet sich die Arbeit der RAV mit Migrantinnen und Migranten nicht massgeblich von jener mit Schweizerinnen und Schweizern. Die ALV besitzt einige AMM, die auf die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten zugeschnitten sind. Diese setzen jedoch immer bereits ein gewisses Kompetenzniveau voraus, das von einer Stelle ausserhalb des Systems ALV resp. der öffentlichen Arbeitsvermittlung ermöglicht werden muss. In dieser Hinsicht besteht wiederum ein enger Konnex zum gemeinsamen Verständnis der Arbeitsmarktfähigkeit, die diese Grundkompetenzen ebenfalls voraussetzt. Besonderes im Rahmen der **Meldepflicht von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 9 VIntA)** kommt diesem Verständnis auch im Migrationsbereich eine entscheidende Bedeutung zur. Vor der Meldung ist die Arbeitsmarktfähigkeit zu beurteilen, was in bestimmten Kantonen bereits durch eine Potenzialabklärung geschieht und entsprechenden Koordinationsbedarf zwischen den IIZ-Partnern schafft.

9.2 Schlussfolgerungen

Die verschiedenen IIZ-Partner haben sehr unterschiedliche rechtliche Grundlagen, organisatorische Voraussetzungen und Möglichkeiten bei der Eingliederung von stellensuchenden Personen. In den Kantonen bestehen unterschiedlichste Strukturen innerhalb und zwischen den involvierten Institutionen. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen beeinflussen das Selbstverständnis und die tägliche Arbeit mit den Stellensuchenden massgeblich. Eine zentrale Herausforderung liegt darin, dass Stellensuchende mit Mehrfachproblematiken oder Bezugspunkten zu anderen Institutionen meist nur eine kleine Anspruchsgruppe darstellen. Der Umgang mit diesen Personen und die Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Institutionen entsprechen so nicht der Kernkompetenz der meisten Beratenden. Die strategischen Steuerungsmechanismen der Institutionen – wie die Wirkungsmessung AVIG im Bereich der ALV – fokussieren ebenfalls auf die zahlenmässig bedeutenden Regelfälle. Entsprechend sind grosse Anstrengungen zur Sensibilisierung für diese speziellen Anspruchsgruppen notwendig. Auch der Einsatz von spezialisierten Beratern mit dem notwendigen Wissen und der Erfahrung ist diesbezüglich hilfreich.

Abbildung 9-1: Bedeutendste Schnittstellen aus Sicht der Autoren im Überblick

	Schnittstelle [Absatznummer in Klammern]	Handlungsbedarf		Globale Bedeutung
		Art	Ebene	
ALV – Sozialhilfe	Operationalisierung Arbeitsmarktfähigkeit [Abs. 3.2.2]	Strategisch / operationell	Bund / Kantone	sehr hoch
	Arbeitsmarktliche Beratung von Sozial- hilfebezugern durch RAV [Abs. 3.2.3]	Strategisch / operationell	Kantone	hoch
	Übergang zur Sozialhilfe nach Aussteuerung durch ALV [Abs. 3.2.7]	Strategisch / operationell	Kantone	hoch
	Gemeinsame Koordinationsstellen ALV-Sozialhilfe-(IV) [Abs. 8.1.1]	Strategisch / operationell	Kantone	hoch
ALV – IV	Einbezug der IV bei der Arbeitsvermittlung von Personen mit physischen oder psychi- schen Problemen [Abs. 4.2.1 und 4.2.2]	Strategisch / operationell	Bund / Kantone	sehr hoch
	Gemeinsames Verständnis der Erwerbs- resp. Vermittlungsfähigkeit [Abs. 4.2.3]	Strategisch	Bund	hoch
	Gemeinsame Nutzung und Beschaffung von Massnahmen [Abs. 8.1.7]	Bundesrechtlich / strategisch	Bund / Kantone	hoch
ALV – Berufsbildung	Bereitstellung und Finanzierung Angebote berufliche Grundbildung für Erwachsene [Abs. 6.2.5 und 6.2.6]	Bundesrechtlich / strategisch	Bund / Kantone	hoch
	Finanzierung Lebenshaltungskosten während beruflichen Grundbildung für Erwachsene [Abs. 6.2.5, 6.2.6]	Bundesrechtlich / strategisch	Bund	sehr hoch
ALV – Integration von Migrantinnen und Migranten	Meldung von stellensuchenden anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 9 VIntA) [Abs. 7.2.1]	Strategisch / operationell	Kantone	sehr hoch
	Beratung, Vermittlung und AMM für stellen- suchende Migrantinnen und Migranten [Abs. 7.2.2]	Strategisch / operationell	Kantone	hoch

Die erfolgreiche Zusammenarbeit der ALV mit den IIZ-Partnern auf Fallebene wird massgeblich durch die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Personal-, Sozial- und Eingliederungsberatenden bestimmt. Dazu ist es jedoch von grosser Bedeutung, dass die dafür notwendigen prozessualen und organisatorischen Rahmenbedingungen gegeben sind. Einerseits ist es somit zentral, dass die jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen geregelt sind. Besonders in grösseren Kantonen kommt dabei auch der Institutionalisierung des gegenseitigen Austausches eine zentrale Rolle zu. Andererseits kann die Zusammenarbeit durch die räumliche und organisatorische Nähe der beteiligten Institutionen gefördert werden. Bei der Umsetzung der Zusammenarbeit ist dabei eine gewisse Zeit notwendig, um die Systeme und die entsprechenden Arbeitsprozesse umzusetzen. Allerdings muss die Zusammenarbeit auch aktiv gefördert und gefordert werden. Diese Aufgabe beginnt auf der Führungsebene und ist für die koordinierte Arbeit mit stellensuchenden Personen entscheidend.

Die obenstehende Abbildung 9-1 stellt die aus Sicht der Autoren zentralen Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV dar. Die Auswahl der Schnittstellen orientiert sich dabei an den Erkenntnissen aus den geführten Gesprächen sowie des Workshops. Die Tabelle enthält eine Abschätzung der Art und Ebene des notwendigen Handlungsbedarfs und eine globale Bewertung der Bedeutung der jeweiligen Schnittstelle. In den gewählten Schnittstellen spiegeln sich die beschriebenen Herausforderungen in Bezug auf die Zuständigkeiten und auf rechtliche Möglichkeiten, aber auch die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit auf Fallebene dabei deutlich wider.

Literaturverzeichnis

- BASS und Eco'Diagnostic (2012)
Evaluation des Pilotprojekts UVAL von Suva und SECO. Bern/Genève.
- BFS (2016)
Sozialhilfestatistik 2016. Neuchâtel.
- BSV (2017)
SHIVALV-Monitoring. Bern.
- Egger, Dreher und Partner (2013)
Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der RAV. Bern.
- Egger, Dreher und Partner (2015)
Nationale Evaluation Case Management Berufsbildung. Bern.
- Interface (2013)
Formen der IIZ in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Typologie. Luzern.
- Kieser, U. (2017)
Gutachten zu Fragen der Zusammenarbeit gestützt auf Art. 85f AVIG. Zürich/St. Gallen.
- Landert C. und Eberli D. (2015)
Bestandsaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I. Zürich.
- Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen (2018)
14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Bern.
- Schmidlin S. et al. (2018)
Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Bern.
- SECO (2004)
Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Bern.
- SECO (2010)
Rahmenkonzept Zusammenarbeit ALV/Sozialhilfe. Bern.
- SECO (2017a)
Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen).
Erläuternder Bericht zum Änderungsentwurf der Arbeitsvermittlungsverordnung:
Massnahmen für stellensuchende Personen. Bern.
- SECO (2017b)
Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Berichte der Fachgruppen.
Bern.

SECO und SEM (2017)

Erläuternder Bericht zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen). Bern und Wabern.

SEM (2012)

Handlungsfelder der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern in der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Wabern.

Stalder M. und Guntern R. (2015)

Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die ALV. Zürich

Stutz H. et al. (2016)

Bestandesaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Bern.

Suva (2013)

Handbuch zur Arbeitslosenversicherung und Unfallversicherung. Anwendungshilfe für die Vollzugsstellen im Bereich des AVIG. Luzern.

Suva (2017)

Unfallstatistik UVG 2017. Luzern.

Tripartite Konferenz (2017)

TK-Integrationsdialog 2012 – 2017. Erkenntnisse, Schlussfolgerungen, Empfehlungen.

WBF (2018)

Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung bei strukturell bedingten beruflichen Umorientierungen – Möglichkeiten und Grenzen. Bern.