

5. IVG-Revision und die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ): Chancen und Risiken für die Sozialhilfe

Nationale Tagung der SKOS vom 23. März 2006 in Freiburg

Impulsreferat von Michel Cornut, Chef des Sozialamtes der Stadt Lausanne

Zusammenarbeit trotz allem: Akzeptierbarer Auftrag oder unmögliche Mission?

Die Soziale Sicherheit als Fundament des sozialen Friedens in der Schweiz und weltweit

Im Jahr 1899 hielt Nationalrat Forrer (FDP) eine viel beachtete Rede: *«Unser Proletariat wächst in erschreckendem Masse. Das Kapital sammelt sich zu unerhörten Summen. Es besitzt die natürliche Tendenz, sich immer mehr Kräfte, die menschliche Arbeit, ja den Staat selbst dienstbar zu machen. (...) Sache des Staates ist es, dem Kapital diesen Erfolg streitig zu machen und dessen Einfluss auf das gebührende Mass zurückzuführen. Niemand anderer als der Staat besitzt hiezu die nötige Macht. Kein Mensch soll hungern, keiner der nötigen Kleidung und einer anständigen Wohnung entbehren müssen. (...) Ein Teil dieser Staatsaufgabe ist die Versicherung der Unselbständigen und zwar in erster Linie der dem Risiko am meisten ausgesetzten Unselbständigen, der Arbeiter, gegen die Unfallschäden. Wir garantieren dem Krüppel die Arbeit und den fast stets mittellosen Hinterlassenen des getöteten Arbeiters den Notbedarf. Wir realisieren diese Garantie auf die einzig wirksame Weise: wir leisten den Notbedarf selbst und holen die erforderlichen Mittel zwangsweise da, wo sie geschuldet werden.»* Wenige Jahre später wurde 1910 das erste Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung verabschiedet (1910). Es trat 1912 gleichzeitig mit der Gründung des Bundesamtes für Sozialversicherung¹ in Kraft.

Seither erfuhren die Sozialen Sicherungssysteme der Schweiz in mehr oder weniger direkter Anlehnung an internationale Entwicklungen des Sozialversicherungsrechts eine ständige Weiterentwicklung. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verkündete 1948: *«jeder hat das Recht auf soziale Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände. Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung.»* Diese Grundrechte wurden im Rahmen der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation umgesetzt, von denen ein Teil durch die Schweiz ratifiziert wurde.

So haben diejenigen, deren einziges Vermögen die Arbeitskraft ist, für den Fall, dass sie in Folge von Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter ihr Arbeitseinkommen (ihre «Unterhaltsmittel») oder sogar ihre Arbeit selbst verlieren, künftig die Gewähr eines Ersatzeinkommens. Diese Gewähr, die dank verschiedener Versicherungs- und Sozialhilfesysteme auf dem Grundsatz der Solidarität (zwischen Rei-

¹ Frz. Zitat von Knüsel & Zurita, *Assurances sociales, une sécurité pour qui?* Institut de science politique, Lausanne (Mémoire), 1979, S. 108. Dt. Zitat von Schweizerisches Bundesblatt, *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Einführung des Gesetzgebungsrechtes über Unfall- und Krankenversicherung*, 1889, 41. Jahrgang, IV, 825.

chen und Armen, Kranken und Gesunden, Jungen und Alten) umgesetzt wird, ist das Fundament des sozialen Friedens und der Schlüsselfaktor für den Wohlstand unserer Gesellschaft.

Die Soziale Sicherheit erfüllt heute drei wichtige Funktionen:

1. Die Garantie eines Ersatzeinkommens beim Eintritt des Versicherungsrisikos
2. Die Garantie des Zugangs zu medizinischer Versorgung
3. Die Readaptation oder berufliche Wiedereingliederung

Die Organisation der Sozialen Sicherheit der Schweiz

Dennoch weiss jeder, dass wir nicht nur über drei grosse Sozialversicherungen verfügen, deren Aufgabe jeweils eine dieser drei Funktionen wäre. Die Entwicklung der Sozialen Sicherheit in der Schweiz folgte einer analytischen und sektoriellen Logik: jedem sozialen Risiko, jeder Ursache für Lohnausfall, jeder gesundheitlichen Beeinträchtigung ein spezieller Versicherungsschutz: Ein und derselbe Erwerbsausfall wird von den einzelnen Institutionen zu unterschiedlichen Bedingungen übernommen, je nachdem, ob er Folge von Krankheit, Unfall oder Invalidität, von Alter, Arbeitslosigkeit oder Mutterschaft ist. Von den einzelnen Systemen werden dieselben Behandlungen zu unterschiedlichen Bedingungen entschädigt, je nachdem, ob sie in der Folge von Krankheit, Unfall oder Invalidität erforderlich sind. Der gleiche Bedarf an Readaptationsmassnahmen wird anders eingeschätzt, je nachdem, ob er von dem einen oder dem anderen Versicherungs- oder Sozialhilferegime festgestellt wird.

Der Eingriff der Sozialversicherung bedeutet fast immer auch den subsidiären Eingriff einer kantonalen bzw. kommunalen Sozialhilfe, auch wenn diese nach ganz anderen Regeln funktioniert als die Sozialversicherungen, da sie ausschliesslich für bedürftige Haushalte zuständig ist, deren Kosten und Einnahmen sie (sehr kostspielig²) Monat für Monat prüft, damit kein Franken zuviel oder zu wenig als das Existenzminimum bewilligt wird.

Die Sozialhilfe greift ein...

- | | |
|--|--|
| <u>Vor</u> dem Eingreifen der Sozialversicherung | <ul style="list-style-type: none"> • Als Vorleistung während einer gesetzlichen Wartezeit oder in Erwartung des Entscheids der zuständigen Behörde – Arbeitslosenkasse oder IV-Stelle zum Beispiel.³ |
| <u>Während</u> dem Eingreifen der Sozialversicherung | <ul style="list-style-type: none"> • Zur Ergänzung einer Entschädigung unterhalb des Existenzminimums; • Während einer Aussetzung oder Unterbrechung des Anspruchs auf KV-Taggeld (besonders in der Arbeitslosenversicherung). |
| <u>Nach</u> dem Eingreifen der Sozialversicherung | <ul style="list-style-type: none"> • Wenn nach Ablauf der (Bezugszeit) der Schaden weiter besteht. |
| Wenn die Zugangsbedingun- | <ul style="list-style-type: none"> • Auf Grund einer ungenügenden Beitragsdauer oder wenn be- |

² Die Gewährung von CHF 100.- IV-Rente kostet ..., jene von CHF 100.- Sozialhilfe dagegen zwischen CHF 20.- und 25.-.

³ In Lausanne warten 20% der Sozialhilfe beziehenden Personen auf den Entscheid der Sozialversicherung, der sie den Eintritt des versicherten Risikos angekündigt haben; je nach Fall reicht die Wartezeit von einigen Monaten bis zu einigen Jahren.

gen für Leistungen der Sozialversicherungen nicht erfüllt sind

stimmte Verhaltenskonditionen nicht erfüllt sind.

Wenn das soziale Risiko nicht versichert war

- Zum Beispiel bei Erwerbsausfall auf Grund von Krankheit, bei Zahnbehandlungskosten, Arbeitslosigkeit selbstständig Erwerbstätiger, temporärer Beschäftigung, Zeitarbeit, Arbeit auf Abruf, unfreiwilliger Teilzeitarbeit.

Eine solche auf einem derart analytischen und sektoriellen Ansatz beruhende Soziale Sicherheit erfordert in den meisten Fällen das gleichzeitige Eingreifen von Bundes- und kantonalen Stellen und weist mindestens zwei wesentliche Nachteile auf, die immer wieder kritisiert werden:

1. Sie erlegt dem Hilfesuchende verschiedenste Unannehmlichkeiten auf, die damit zusammenhängen, dass er nicht immer gemäss den administrativen Strukturen und sektoriellen Interessen teilbar ist, welche die Organisation der Sozialen Sicherheit bestimmt haben; zu diesen Unannehmlichkeiten gehören das Weiterreichen zwischen den Institutionen („Drehtüreffekt“), das zwangsläufig zu einem Mehr an Not führt.
2. Sie mobilisiert mehrere sehr umfangreiche Verwaltungsapparate mit völlig redundanten Doppelstrukturen, deren Zusammenarbeit zudem insbesondere auf Grund der datenschutzrechtlichen Vorschriften sehr schwierig ist.

Somit ist die Soziale Sicherheit der Schweiz alles andere als ein Vorbild an Menschlichkeit und Wirtschaftlichkeit.

Der Maurer, der entlassen wurde, weil er wegen eines Rückenleidens häufig krank ist, schreibt sich bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum und einer Arbeitslosenkasse ein und hofft, eine finanzielle Unterstützung zu erhalten und eine seinem Gesundheitszustand angemessene Beschäftigung zu finden. Er schreibt sich bei einer IV-Stelle ein, für den Fall, dass er sich schlussendlich gezwungen sehen könnte, eine Invaliditätsrente zu beantragen. Er wendet sich auch an den Sozialdienst seiner Gemeinde oder seiner Region, damit er bis zum Entscheid jeder der Sozialversicherungen, bei denen er einen Antrag eingereicht hat, für seinen Unterhalt aufkommen kann. Dieses Sozialamt wird seine liebe Not damit haben, zu entscheiden, durch welchen Dienst er einmal entschädigt wird – je nachdem, ob der Betroffene schliesslich als krank, invalide oder arbeitslos anerkannt wird. Währenddessen bedarf unser Maurer ganz offensichtlich eines Ersatzeinkommens sowie einer Behandlung und Readaptation.

Die Krise der Sozialen Sicherheit

Doch unabhängig von der Irrationalität ihrer Organisationsstruktur gibt es ein System der Sozialen Sicherheit. Der Maurer genau wie der Bankangestellte, Informatiker oder, in geringerem Masse, die Kassiererin und die Coiffeuse, können, was immer auch geschieht, darauf zählen, um der absoluten Not zu entkommen. Doch für wie lange noch? Die Sozialen Sicherungssysteme entwickelten sich, nachdem die Arbeiterbewegung Positionen erobert hatte, aus denen heraus sie mit dem Kapital verhandeln und zum Beispiel eine Unterbrechung der Produktion androhen konnte. Jeder kennt die be-

rühmte Erklärung von Wilhelm I. zur Begründung des Sozialversicherungssystems in Deutschland: «dass die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschliesslich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmässig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde (...).(Anm. der Übersetzerin: das weitere Zitat wurde sinngemäss übersetzt:) Es ist Aufgabe der konservativen Politik, dem Geist der Massen, die zwar zahlreich, aber zugleich auch am wenigsten aufgeklärt sind, verständlich zu machen, dass der Staat eine wohlthätige Institution ist und dass diese Institution nicht ausschliesslich zum Schutz der wohlhabenden Klassen der Gesellschaft geschaffen wurde. (...)»⁴

Seit den 1970er Jahren wird dieser „wohlthätige“ Staat in Frage gestellt. Es wird gesagt, er bedrohe die individuellen Freiheiten, insbesondere die unternehmerische Freiheit, und bremse dadurch genau jenes Wachstum, dessen er bedarf. Der Slogan «weniger Staat, mehr Freiheit» taucht auf und markiert den Bruch mit dem während der «trente glorieuses» (1945-74) geltenden Gesellschaftsvertrag und die Verlagerung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Gesellschaft zugunsten des Kapitals, welches dank der Globalisierung in der Lage ist, sich zu internationalisieren und die industrielle Produktion zum Beispiel in eine Diktatur wie China zu delokalisieren, die ein unerschöpfliches Arbeitskräftereservoir bietet, das gnadenlos dem Frondienst ausgeliefert ist.

Doch die Schweiz zeichnet sich durch ihre sehr langsamen politischen Prozesse aus. So kommt es in den 1970er und 1980er Jahren zu keinem wirklichen Abbau der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Was ein umso glücklicherer Umstand ist, als die Produktionsverlagerung im primären und sekundären Sektor ab den 1990er Jahren eine noch nie da gewesene wirtschaftliche und soziale Krise nach sich zieht. Von 1990 bis 1992 verzehnfacht sich die Arbeitslosigkeit in der Schweiz! Alle eidgenössischen Sozialversicherungen und schliesslich auch die kantonalen Sozialdienste sind in einem in der Geschichte dieses Landes noch nie gekannten Mass gefordert.

Tabelle Nr. 1: Entwicklung der Ausgaben der Schweizer Sozialversicherungen in Millionen Franken

Institutionen	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Alters- und Hinterbliebenenversicherung	18'328	24'503	27'722	29'081	29'095	29'981	30'423
Invalidenversicherung	4'133	6'826	8'718	9'465	9'964	10'658	11'096
Berufliche Vorsorge	15'727	24'330	33'069	36'000	34'590	35'600	nicht verfügb.
Arbeitslosenversicherung	502	5'240	3'711	3'415	4'966	6'786	7'107
Obligatorische Krankenversicherung	8'172	10'815	14'033	14'886	15'570	16'390	nicht verfügb.
Unfallversicherung	3'043	4'077	4'547	4'760	4'972	5'236	nicht verfügb.
Ergänzungsleistungen AHV/IV	1'434	2'158	2'288	2'351	2'528	2'671	2'847

Quelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005

⁴ Rede (verfasst von Bismarck) zitiert von Knüsel & Zurita, *Assurances sociales, une sécurité pour qui?* «Institut de science politique Lausanne» (Mémoire), 1979, S. 71

In diesem Kontext ergriff die Bundesverwaltung alle erforderlichen Initiativen, um die Soziale Sicherheit der Schweiz zu retten. Sie tut dies gegenwärtig und wird es auch in Zukunft tun. Dabei unterliegt sie einem beispiellosen Druck, denn nachdem sie drei Jahrzehnte lang in Schach gehalten wurde, ist der Wille, den Anteil des Staates, insbesondere des „Sozial“-Staates, am Bruttoinlandsprodukt zurückzuschrauben, grösser denn je. Unterschiedlichste und bisweilen höchst kühne Vorschläge für Einsparungen kommen dabei auf, die alle Bereiche betreffen:

- Die Anspruchsberechtigungen mit Einführung von Wartezeiten, Verlängerung der minimalen Versicherungsdauer oder Anhebung des Alters, das einen Anspruch auf Altersrente eröffnet;
- Dauer und Umfang des Erwerbsersatzes mit Verringerung von Bezugsdauern und Entschädigungssätzen;
- vermutlich schon bald eine wohl gekürzte Liste der ärztlichen und medikamentösen Leistungen im Rahmen der Grundversicherung;
- ab sofort: die Einführung neuer Bedingungen und Erwartungen an das Verhalten des Versicherten, der selbst den erlittenen Schaden reduzieren und aktiv an seiner Readaptation oder Wiedereingliederung mitarbeiten soll.

Dieser letzte Einsparungsbereich verdient heute unsere besondere Aufmerksamkeit. Er betrifft direkt die Interinstitutionelle Zusammenarbeit oder „IIZ“.

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit zur gemeinsamen Durchführung der Eingliederungsfunktion

Wenn es nun in der Tat darum geht, die Forderungen gegenüber dem Versicherten zu erhöhen und aktive Eingliederungsmassnahmen anstelle passiver Entschädigung zu privilegieren, so besteht naturgemäss ein grosses Interesse daran, die Koordinierung der Anstrengungen jedes einzelnen bestehenden Systems zu fördern. Jedes System – ob Sozialversicherung oder Sozialhilfe – muss im Rahmen seines Readaptations- oder Wiedereingliederungsauftrags den gleichen Grundansatz verfolgen, der folgende Aspekte beinhaltet:

1. Erstellung einer Bilanz der verbleibenden Beschäftigungsfähigkeit der Hilfesuchende unter Berücksichtigung ihres Gesundheitszustandes, Ausbildung und beruflichen Erfahrung;
2. Ausarbeitung eines beruflichen Projektes unter Berücksichtigung der Bilanzresultate und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes;
3. Unterstützung bei der Umsetzung des Projekts, der Readaptations- oder Wiedereingliederungsmassnahmen.

Daher sprechen sich in «gemeinsame Positionen des Verbandes schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der schweizerischen IV-Stellenkonferenz (IVSK) zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme» diese Institutionen im Dezember 2004 für folgendes aus: «*frühzeitige, systematische und zielorientierte Zusammenarbeit*»⁵, die insbesondere die Einschätzung der Vermittelbarkeit der Versicherten / Assistierte und die Vermittlung und

⁵ Im Januar 2005 auf www.cii.ch veröffentlichtes Dokument.

die Massnahmen zur beruflichen und sozialen Wiedereingliederung umfasst. Den betroffenen Institutionen steht ein „Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit“⁶ zur Verfügung, welches die Einsparpotenziale und Effizienzsteigerungen beschreibt, die sich aus folgenden Massnahmen ergeben sollten:

- Die von einer Institution der Sozialen Sicherheit durchgeführte Standortbestimmung (Bilanz) kann und muss den anderen Institutionen zur Verfügung stehen.
- Das von einer Institution ausgearbeitete Projekt kann und muss den anderen Institutionen zur Verfügung stehen.
- Der durch eine der Institutionen ggf. über einen Auftrag an einen oder mehrere private Leistungserbringer entwickelte Massnahmenkatalog für Readaptation und Wiedereingliederung kann und muss den Hilfesuchenden der übrigen Institutionen zugänglich sein.

Auch die Gründung neuer, den verschiedenen betroffenen Institutionen gemeinsamen Organe kann erwogen werden, welche mit den Aufgaben der Standortbestimmung, Berufsberatung und Unterstützung bei der Wiedereingliederung betraut werden. Diese sollten den Anforderungen jeder einzelnen Institution genügen, die ihre Dienste in Anspruch nimmt.

Hier und dort wurden oder werden in der Schweiz Versuche durchgeführt⁷, die in diese Richtung weisen. Sie betrafen nur eine begrenzte Anzahl von Hilfesuchenden, sind aber dennoch von grossem Interesse. In diesem Zusammenhang muss auf das jüngste «MAMAC»-Projekt verwiesen werden, das heute vorgestellt wird. Das Akronym bezeichnet: *«ein von der Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe gemeinsam getragener Prozess (...) für Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken»*. Es sieht die Durchführung einer gemeinsamen Evaluation der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmarktfähigkeit vor, die verbindliche Festlegung geeigneter Massnahmen für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die verbindliche Beauftragung einer der drei Institutionen, die Massnahmen umzusetzen und die Fallführung im Sinne eines Case-Managements (stellvertretend für alle drei Institutionen) zu übernehmen.⁸

Eigentlich sollten die Soziale Sicherheit der Schweiz und die Wiedereingliederungsfunktion der bestehenden Systeme der Sozialen Sicherheit durch ein solches gemeinsames oder gemeinsam an eine spezialisierte Drittstelle delegiertes Unternehmen an Menschlichkeit und Wirtschaftlichkeit gewinnen. Jedoch sollte man sich der mit der Interinstitutionellen Zusammenarbeit verbundenen Risiken bewusst sein und einigen Schlüsselfaktoren für den Erfolg die ihnen gebührende Aufmerksamkeit schenken.

Einige Schlüsselfaktoren und -risiken für den Erfolg der IIZ

Im Kontext der oben angesprochenen Legitimations- und Finanzkrise der Sozialen Sicherheit steht zu befürchten, dass die IIZ in den Dienst einer gegenüber den Versicherten mit immer höheren Ansprüchen einhergehenden Eingliederung gestellt wird. Die Ansprüche der Versicherten, die sie sich kraft

⁶ Siehe www.cli.ch. Neben dem Handbuch sind auf der Website auch die «Empfehlungen der VDK und SODK zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)» erhältlich (Dokument ohne Autor und Datum).

⁷ Siehe insbesondere: *Wo steht das Pilotprojekt IIZ des Kantons Thurgau?* und *Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton Basel-Stadt* in Soziale Sicherheit CHSS 4/2002, S. 212 ff.

⁸ Projektauftrag des nationalen IIZ-MAMAC-Projektes vom 15. Dezember 2005 an BSV, VDK und seco.

ihrer Beiträge erworben haben, können dadurch beeinträchtigt werden. Gemäss einem tendenziösen Postulat, das heute an Akzeptanz gewinnt, ist das Eintreten der sozialen Risiken – etwa des Einkommensverlustes auf Grund von Invalidität oder Arbeitslosigkeit – allzu häufig ein rein scheinbares, subjektives, ja sogar fiktives Eintreten, für das letztlich einzig die Versicherten verantwortlich seien, weil sie sich selbst und ihrer Gesundheit gegenüber zu nachsichtig gewesen seien, um sich den Zwängen des Berufslebens zu entziehen. Daher könnte die Wiedereingliederung, d.h. die dafür umgesetzte IIZ, im Rahmen einer Sozialen Sicherheit erfolgen, die mit den Prinzipien der Sozialen Sicherheit, wie sie auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, bricht. Und die vermutlich bloss die Rückführung einer gewissen Anzahl Versicherter an die Sozialhilfe bedeuten würde. Es wurde bereits angesprochen: die Sozialhilfe ist dem Wesen nach die Ersatzinstitution der Sozialversicherungen. Sie ist das «letzte Auffangnetz» der Sozialen Sicherung der Schweiz. Sie übernimmt kein spezielles soziales Risiko wie Arbeitslosigkeit oder Unfall, sondern alle sozialen Risiken, wenn der Versicherungsschutz aus irgendeinem Grund inexistent ist. Sie übernimmt die Folgen der Sparmassnahmen aller Sozialversicherungen des Bundes, einschliesslich der Anhebung der Anforderungen an die Versicherten im Hinblick auf ihre Rückkehr zur Beschäftigung und insbesondere jene Anforderungen, denen vielleicht nicht alle zu genügen vermögen.

Aus diesem Grund ist es von grundlegender Bedeutung, dass sich die Sozialhilfe im Hinblick auf die Wiedereingliederung als absolut gleichberechtigter Akteur an der IIZ beteiligt. Dadurch erhält die Sozialhilfe die Möglichkeit, festzustellen – oder durch einen beauftragten, gemeinsamen Dritten feststellen zu lassen –, welche Beschäftigungsfähigkeit oder Restarbeitsfähigkeit einige ihrer Hilfesuchenden besitzen und ihnen die ein oder andere Massnahme zur Readaptation oder beruflichen Wiedereingliederung vorzuschreiben, die unter Umständen von einer anderen Institution angeboten wird. Sie erhält die Möglichkeit, festzustellen oder feststellen zu lassen, dass für bestimmte Hilfesuchende die Wiedereingliederung nicht möglich ist und dass eine Ersatzleistung für den erlittenen Erwerbsausfall ohne jede Gegenleistung einzig auf Grund der zuvor geleisteten Beiträge gerechtfertigt ist.

Vielmehr beobachte ich jedoch, dass die IIZ-Erfahrungen und -Projekte hauptsächlich die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung oder die Versicherung gegen Erwerbsausfall bei Krankheit betreffen (im Rahmen von «IIZ-plus») und die Sozialdienste nur selten oder in geringem Umfang daran beteiligt werden.

Die Sozialhilfe wird künftig eine der Hauptinstitutionen der Sozialen Sicherheit der Schweiz darstellen, weil sie die Auswirkungen der im Rahmen der Sozialversicherungen auf Bundesebene ergriffenen Massnahmen in der ganzen Härte zu spüren bekommt; Massnahmen, die zugleich darauf abzielen, die Anzahl der Versicherten, die Leistungsansprüche haben, wie auch die Leistungen selbst zu reduzieren. Es lohnt sich, hier daran zu erinnern: es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in den kommenden fünf Jahren in der Mehrzahl der Schweizer Städte 10 % der erwerbstätigen Bevölkerung von der Sozialhilfe abhängen, wie es bereits heute in Biel der Fall ist. Die Entwicklung der Sozialhilfe in Lausanne dient als Illustration:

Tabelle Nr. 2: Entwicklung der Sozialhilfe in Lausanne

Entwicklung der Brutto- und Nettoausgaben der kantonalen Institutionen*, deren Vollzugsorgan das Sozialamt Lausanne ist.

Jahr	Bruttoausgaben	Entwicklung in %	Rückübertragungen Dritter und Rückvergütungen	Entwicklung in %	Nettoausgaben	Entwicklung in %
1990	n.d.		n.d.		4'220'381.00	
2000	65'540'001.40		12'306'409.75		53'233'591.65	1'161.3
2001	63'393'777.25	-3.3	12'681'182.30	3.0	50'712'594.95	-4.7
2002	67'520'684.08	6.5	17'895'208.92	41.1	49'625'475.16	-2.1
2003	72'828'469.05	7.9	24'746'285.85	38.3	48'082'183.20	-3.1
2004	78'752'894.85	8.1	20'328'540.25	-17.9	58'424'354.60	21.5
2005	88'062'832.75	11.8	17'479'071.20	-14.0	70'583'761.55	20.8

Entwicklung der Anzahl Fälle mit mindestens einer Auszahlung durch das Sozialamt Lausanne im entsprechenden Jahr.

Jahr	Anzahl Fälle	Entwicklung in %
1990	2'909	
2000	5'763	98.1
2001	5'015	-13.0
2002	5'224	4.2
2003	5'765	10.4
2004	6'161	6.9
2005	6'703	8.8

Hier zeigt sich, dass die in Lausanne ausbezahlten Sozialleistungen von 4,2 Millionen im Jahr 1990 auf 70,5 Millionen im Jahr 2005 (Nettoausgaben) und dass die Fälle von 2'909 im Jahr 1990 auf 6'703 im Jahr 2005 gestiegen sind. Es ist bekannt, dass die 5. IV-Revision die Situation noch verschlimmert: der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband haben sich schriftlich an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) gewandt und mitgeteilt, dass den Gemeinden für den Fall des Durchkommens dieser Revision ein «massiver Anstieg ihrer Sozialhilfeaufwendungen»⁹ bevorstünde. Hierbei sollte nicht vergessen werden, dass die Sozialhilfe unter allen Systemen naturgemäss das verwaltungstechnisch kostspieligste ist, denn sie beinhaltet die monatliche Prüfung der Einnahmen und der Ausgaben der assistierten Haushalte, damit, einmal mehr, diese weder einen Franken zuviel noch zuwenig als das Existenzminimum bezie-

⁹ Der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband wandten sich im Dezember 2005 in einem Schreiben an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats und brachten darin ihre Besorgnis bezüglich der Auswirkungen der 5. IV-Revision zum Ausdruck. Dort heisst es, dass es für: «die Gemeinden zu einer massiven Kostensteigerung bei der Sozialhilfe kommen wird: die Verschärfungen der Zumutbarkeit im Rahmen des Invaliditätsbegriffs (Art. 7a IVG und Art. 7 ATSG), die Neudefinition des Rentenanspruchs (Art. 28 IVG), der Wegfall rückwirkender Rentenzahlungen und der Karenzfrist von sechs Monaten (Art. 29 LAI) sowie die dreijährige Mindestbeitragsdauer (Art. 26 IVG).

hen. Nicht vergessen darf man auch, dass die Sozialhilfe im Grunde für die Wiedereingliederung, die ja in erster Linie unter die Zuständigkeit der Institutionen des Bundes fällt, das am schlechtesten ausgerüstete System ist.

Das bedeutet erneut, dass die IIZ nur dann einen Zugewinn an Menschlichkeit und Wirtschaftlichkeit für die Soziale Sicherheit in der Schweiz bringt, wenn die Sozialhilfe gleichberechtigt im Rahmen einer gemeinsamen Ausübung der Eingliederungsfunktion an ihr beteiligt wird. Dabei gilt es, die Rechte der Versicherten und der Assistenten zu achten, mindestens ebenso wissenschaftlichen Grundsätzen wie finanziellen Zwängen zu gehorchen und sich zu diesem Zweck den Sachverstand der öffentlichen und privaten Dienste der beruflichen Ausbildung und Berufsberatung zu Hilfe zu machen – so wie dies bei der Lancierung des IIZ-Projekts vorgesehen war – ebenso wie den Sachverstand der Leistungserbringer von Readaptations- und Wiedereingliederungsmassnahmen. Diese Institutionen sind zwar auf Schweizer Ebene organisiert, wurden aber bisher nicht in die Nationale IIZ-Koordinationsgruppe¹⁰ einbezogen. Ohne jeden Zweifel hängen Glaubwürdigkeit und Erfolg des IIZ-Projekts mittelfristig vom Umfang der für die Qualität in den Bereichen Bilanz, Berufsberatung und Massnahmen zur Verfügung gestellten Mittel ab. Ich füge an dieser Stelle hinzu, dass der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (AOST) sich dafür einsetzt, einen eidgenössischen Fachausweis Personalberater/In zu schaffen und dass sich der Schweizerische Verband der Organisationen von Arbeitsmarktmassnahmen (SVOAM) für die Schaffung einer eidgenössischen Berufsprüfung Spezialist/In Eingliederung einsetzt. Man mag zwar bedauern, dass diese Vorstösse ausserhalb jeder interinstitutionellen Zusammenarbeit (!) erfolgen, doch man sollte diese Projekte dennoch begrüssen, die unser Land ganz offensichtlich nötig hat.

Glaubwürdigkeit und Erfolg des IIZ-Projekts hängen letztlich auch von der Sprache ab, die seine Befürworter verwenden. Ich stelle fest, dass für sie die Soziale Sicherheit nicht den „bedürftigen Arbeiter“ einbezieht, von dem Nationalrat Forrer sprach, sondern die „*working poor*“. Ich lese, dass die krank, invalide oder arbeitslos gewordenen «*working poor*» nicht «in ihrer Heilungs- und Wiedereingliederungsbemühung begleitet und unterstützt» werden und dass sie nicht einmal «zur Arbeit zurückkehren» sollen, sondern dass man für sie statt dessen eine «*Back to work*»-Strategie einführt. Diese Strategie beinhaltet nicht einmal eine Standortbestimmung über die Beschäftigungsfähigkeit, sondern die Durchführung von «*assessments*». Den Bezügerinnen der erwähnten «*assessments*» wird keine individuelle Betreuung angeboten, sondern ein «intra-systemisches *Case Management*». Dieses wiederum wird nicht einfach von oben vorgeschrieben, sondern «*relativ einfach und dank ,top-down'-Entscheidungen der Unternehmensleitung implementiert*»¹¹. Die Entlehnungen aus dem Englischen bereiten mir grundsätzlich kein Problem. Doch hier lenken sie, wenn auch nicht vorsätzlich, davon ab, klar zu sagen, was man wie und warum zu tun beabsichtigt...

Um zum Schluss zu kommen: Der Aufruf zur „Zusammenarbeit“ erfolgt im Kontext einer Sozialen Sicherheit, die auf analytischen, sektoriellen und fragmentierten Ansätzen beruht.

Einer Sozialen Sicherheit in einer Finanzkrise, welche sie ernsthaft bedroht, und innerhalb derer jede Institution um den eigenen Fortbestand kämpft (notfalls auf Kosten der anderen).

¹⁰ Die Leistungserbringer (lokale Gemeinwesen und private Anbieter) sind innerhalb des Schweizerischen Verbandes der Organisationen von Arbeitsmarktmassnahmen organisiert (www.svoam.ch).

¹¹ Von IIZ zu IIZ-plus, IV-Stellen-Konferenz, Dezember 2005, S. 9.

Einer Sozialen Sicherheit, in der jede Zuständigkeitsebene die eigenen Interessen zu verteidigen sucht (notfalls auf Kosten der anderen) und innerhalb derer sich Jargons, Praktiken und Berufsbilder entwickelt haben, die bisweilen weit auseinander laufen, ja unvereinbar sind.

Auf den ersten Blick ein unmöglicher Auftrag. Ein ausdrücklicher Befehl, der auf den ersten Blick wie eine erneute Wandlung eines Systems erscheint, das zugleich selbst bisher nicht in der Lage war, die grundlegenden Reformen durchzuführen, derer es zweifellos bedarf. Und trotzdem ist der Befehl zulässig, denn wer will sich dem Prinzip der Zusammenarbeit schon verschliessen?

Den Adressaten dieses Appells stellt sich dennoch die Frage, wie und warum darauf zu antworten ist. Die Praktiker der Sozialhilfe jedenfalls bedürfen der völligen Transparenz in Bezug auf Ziel und Finalität der IIZ (dafür empfiehlt sich die Verwendung der Landessprache!). Sie müssen erfahren, dass die IIZ die Sozialhilfe als vollwertigen Akteur integriert. Und sie müssen wissen, dass die IIZ der Ort der gemeinsamen Umsetzung einer Wiedereingliederung ist, welche in allen Punkten mit dem gewohnten Recht der Sozialen Sicherheit übereinstimmt und allen erforderlichen Sachverstand mobilisiert, der für relevante professionelle Praktiken erforderlich ist, welche den Benützern reale und erleichternde Perspektiven bieten. Sie sind bereit, sich für eine IIZ zu engagieren, aus der die Soziale Sicherheit der Schweiz bezüglich Menschlichkeit und Wirtschaftlichkeit gestärkt hervorgeht.

Michel Cornut

Februar 2006