

Gleichstellung «ganz unten»: Investitionen in erwerbslose Frauen

Ein Konzept macht Karriere: an «Sozialinvestitionen» soll der Sozialstaat genesen, indem Ausgaben für Soziales, Bildung und Familie auf die Ausschöpfung des Humankapitalpotenzials der Bevölkerung ausgerichtet werden. Die soziale Sicherung setzt entsprechend auf Aktivierung und die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, um Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Ist in dieser Politik ein Gleichstellungspotenzial für unterprivilegierte Frauen angelegt?



Eva Nadai

Fachhochschule Nordwestschweiz –
Hochschule für Soziale Arbeit, Olten

Die vom dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen lancierte sozialpolitische Reformstrategie, Sozialausgaben nicht primär als Kostenfaktor, sondern als langfristige Investition in die Wettbewerbsfähigkeit von Nationen zu begreifen und einzusetzen, hat eine breite Debatte in Wissenschaft und Politik ausgelöst.¹ In der Schweiz, so Giuliano Bonoli, ist das Konzept nur in einer «light»-Variante angekommen: die umfassende Vision von langfristigen Investitionen in Kinder, Bildung und Gleichstellung (z.B. durch Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf) wurde auf die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Transferbezüglern reduziert.² Unter dem Vorzeichen von Aktivierung und Eigenverantwortung werden Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende dazu verpflichtet, an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilzunehmen.

Vom Ernährermodell zum «adult worker»

Wenn Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ganz unter dem Vorzeichen der möglichst umfassenden Erwerbsbeteiligung steht, hat dies Implikationen für das Geschlechterverhältnis. In der feministischen Sozialstaatsforschung kursiert das plakative Diktum, Frauen seien nur «a husband away from poverty» («arm ohne Ehemann»), weil sie schlechte Chancen im Arbeitsmarkt hätten und deswegen auch ungenügend sozial abgesichert seien. So pauschal trifft das natürlich nicht für alle Frauen zu, aber insbesondere Mütter tragen ein hohes Armutsrisiko, wenn sie ohne männlichen «Ernährer» leben – dies umso mehr, wenn sie nur geringe berufliche Qualifikationen vorweisen können.

Die Art und Weise, wie der Sozialstaat in Arbeitsmarkt und Familie interveniert, ist deshalb für Frauen von vitaler Bedeutung. Der klassische Sozialstaat richtet die soziale Sicherung nach dem traditionellen Ernährermodell aus: Der Mann ist erwerbstätig und unterhält mit seinem Lohn die Familie, während die Ehefrau sich ohne eigenes Einkommen um Familie und Haushalt kümmert und nur abgeleitete Ansprüche an die soziale Sicherung hat. Dieses Modell trägt jedoch insofern auch «maternalistische» Züge, als von Müttern keine Erwerbstätigkeit erwartet wird und sie einen Sonderstatus beanspruchen können. Beispielsweise wurde es in der Sozialhilfe lange als selbstverständlich angesehen, dass Mütter kleiner Kinder nicht ausser Haus arbeiten müssen und auf staatliche Unterstützung zählen können. Das hat sich geändert: Das Ernährermodell weicht allmählich der Norm der individuellen Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit, die nun für beide Geschlechter und unabhängig von der Familiensituation gilt. Dieses neue Leitbild des «adult worker», das der Sozialinvestitionspolitik zugrunde liegt, blendet zwei Probleme aus: die ungleiche Belastung mit Familienarbeit und die Benachteiligungen von Frauen im Arbeitsmarkt. Aus einer Gleichstellungsperspektive tangiert dieser sozialpolitische und gesellschaftliche Wandel überdies eine ganz fundamentale Frage: Ist Autonomie und Emanzipation für Frauen nur über ökonomische Unabhängigkeit mittels eigener Erwerbsarbeit zu erreichen?

1 Gøsta Esping-Andersen. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press. 2004.

2 Giuliano Bonoli. Soziale Investitionen im Kontext der Schweizer Sozialpolitik. Referat an der SVSP-Tagung «Reformieren durch Investieren?», Bern, 21.9.2010.

Forschungsfeld Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

Diesen theoretischen Fragen nach dem Gleichstellungspotenzial der Sozialinvestitions- und Aktivierungspolitik und dessen Implikationen für das Geschlechterverhältnis wollen wir in unserem Forschungsprojekt empirisch am Beispiel der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und den mit diesen Institutionen verknüpften Eingliederungsmassnahmen nachgehen.³ Mit der sukzessiven Durchsetzung des Aktivierungsprinzips ab Mitte der 1990er in der ALV, in der Sozialhilfe und neuerdings auch in der IV ist ein wild wucherndes System von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen entstanden, dessen Wirkungen höchst kontrovers sind. Vorsichtig formuliert: konnte die breite internationale Forschung bisher keine eindeutig positiven Effekte hinsichtlich Beschäftigungswirkung oder Armutsbekämpfung belegen. Insbesondere führt Aktivierung nicht zu nachhaltiger beruflicher Integration. Vielmehr werden gerade Frauen oft in prekäre Beschäftigung gezwungen, so dass sie nahe an oder unter der Armutsschwelle verbleiben. Auf individueller Ebene lässt sich kaum nachweisen, dass eine allfällige Eingliederung direkt auf Aktivierungsmassnahmen zurückzuführen ist. Für die Betroffenen scheint der Nutzen vor allem auf der sozialen Ebene zu liegen: Anerkennung, Selbstwertgefühl, soziale Kontakte, Tagesstruktur und ähnliches.

In der geplanten Studie interessieren weniger die generellen Effekte als die spezifische Frage, was die Massnahmen den betroffenen Frauen bringen und zwar einer Zielgruppe, die von der institutionalisierten Gleichstellungspolitik tendenziell vernachlässigt wird: Frauen «ganz unten» in der Sozialstruktur, die sich als gering qualifizierte Erwerbslose bzw. Sozialhilfebezüglerinnen am Rande des Arbeitsmarkts und in prekären Lebenslagen befinden. Inwiefern und in welchen Formen «investieren» die ALV und die Sozialhilfe in diese Frauen? Können aktivierende Massnahmen zur Verbesserung ihrer ökonomischen und sozialen Lage beitragen und ihnen zu einem Gewinn an Autonomie verhelfen? Oder führt der Druck zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt nur zu zusätzlichen Belastungen und Prekarisierung?

Investition und Selektion

Aktivierungspolitik ist zugleich geschlechtsblind und auf Geschlechterdifferenzen fixiert. Auf formaler Ebene,

in Gesetzen und Verfügungen, wird von einem geschlechtslosen ökonomischen Akteur ausgegangen, dessen einziges Problem die fehlende Arbeit ist. In der Praxis spielen die Merkmale der konkreten Adressaten aber sehr wohl eine Rolle. Sozialinvestitionspolitik impliziert zwingend Selektion, denn Investitionen müssen «Renditen» abwerfen, folglich bei den gesellschaftlichen Gruppen getätigt werden, «wo es sich lohnt». Es gibt für die Schweiz keine quantitativen Daten zu derartigen Selektionen, aber Hinweise dazu, dass z.B. Geschlecht, Alter, Familiensituation oder Nationalität eine Rolle spielen bei der Zuweisung in Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen. Überdies zeigt bereits ein kursorischer Blick auf den Markt der Eingliederungsangebote eine ausgeprägte Geschlechtertypisierung: zugespitzt formuliert, werden erwerbslose Frauen im Textilatelier beschäftigt, die Männer in der Recyclingwerkstatt, Frauen werden zur «Fachfrau Hauswirtschaft» ausgebildet, Männer zum Staplerfahrer. Offensichtlich gehen die Programme unreflektiert von Stereotypen zu typischer Frauen- oder Männerarbeit aus. Massnahmen mit einem expliziten Genderansatz sind hingegen dünn gesät.

Formale Regeln werden von konkreten Akteuren umgesetzt, die immer über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Deshalb ist es wichtig zu erforschen, von welchen expliziten und impliziten Annahmen zu Geschlecht oder weiteren Merkmalen diese Akteure ausgehen, wenn sie «Investitionsentscheide» fällen. Welches Bild haben RAV-Personalberater, Sozialarbeiterinnen und die Mitarbeitenden von Beschäftigungsprogrammen von ihrer Klientel? Welche Bildungs- oder Persönlichkeitsdefizite bzw. welche Bedürfnisse schreiben sie den Erwerbslosen zu und welche blenden sie allenfalls aus? Was halten sie für angemessene Ziele: Soll der Sozialstaat einer 40-jährigen kosovarischen Analphabetin Lese-, Schreib- und Deutschkurse ermöglichen oder braucht sie das nicht, weil sie ja ohnehin höchstens als Putzfrau Arbeit finden kann? Was fangen wir mit einer jungen Türkin mit drei kleinen Kindern an, die eine Matura aus ihrer Heimat mitbringt, die aber hier nicht anerkannt wird und deren Zeit für einige Jahre durch die Kinderbetreuung weitgehend absorbiert wird? Lohnt es sich, den 53-jährigen angelernten Schweizer Gipser mit chronischen Rückenbeschwerden, aber ohne Anspruch auf eine IV-Rente noch umzuschulen – wäre das überhaupt unter irgendeinem Paragraphen finanzierbar, wenn er keine Erstausbildung hat?

Das fiktive, aber keineswegs weit hergeholte Beispiel des Gipfers verweist wieder zurück auf die institutionellen Regelungen. Inwiefern haben die Bestimmungen zu Aus- oder Weiterbildung und Umschulung im AVIG oder den SKOS-Richtlinien implizite Gendereffekte? Oder wie werden familiäre Betreuungspflichten bei der Bestimmung von Vermittlungsfähigkeit bzw. von Integrationschancen in Anschlag gebracht?

3 Das Projekt «Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotenzial von Sozialinvestitionen» (Nr. 406040-129208) wird ab November 2010 an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz durchgeführt und hat eine Laufzeit von zwei Jahren. Es wird von Eva Nadai und Gisela Hauss geleitet, Alan Canonica und Loredana Monte sind als wissenschaftliche Mitarbeitende daran beteiligt.

In sich selbst investieren?

Nicht nur die Institutionen, auch die betroffenen Arbeitslosen und Sozialhilfebezüglerinnen sind mit derartigen Fragen konfrontiert, wenngleich aus einer anderen Perspektive. Das Angebot, einen Computerkurs zu absolvieren oder in einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung Elektroschrott zu sortieren wird nicht immer mit Begeisterung aufgenommen. Abgesehen davon, dass Mitmachen nicht wirklich freiwillig ist,⁴ können die Betroffenen andere Vorstellungen über nützliche Unterstützung haben oder die Eingliederungsmassnahmen kollidieren mit anderen Verpflichtungen. Wenn zu Hause drei Kinder warten und der Ehemann Schicht arbeitet, können schon Zweifel aufkommen, ob die Teilnahme an einem Programm der Sozialhilfe für eine Integrationszulage von 200 Franken tatsächlich den zusätzlichen Stress wert ist. «Arbeitslose» im Sinne des Gesetzes haben nicht einfach nichts zu tun – vor allem nicht die Frauen und Mütter, die noch einen Haushalt zu besorgen und Kinder zu betreuen haben. Arbeitslosigkeit respektive Sozialhilfebezug ist nur eine Facette ihres Alltags, und es ist der gesamte Lebenszusammenhang, der ihre Haltungen und ihr Handeln prägt.

Wir untersuchen in unserer Studie deshalb die Bedürfnisse, Ressourcen und Strategien der Betroffenen vor diesem umfassenden Hintergrund: Wie «investieren» sie selbst in sich (und ihre Familie) und wie gehen sie mit den ihnen angebotenen oder aufgezwungenen Massnahmen um? Wir gehen davon aus, dass Entscheidungen über zeitliche und finanzielle Investitionen im Hinblick auf die Existenzsicherung nicht individuell gefällt werden, sondern im Kontext von Partnerschaft und Familie.

Nahaufnahmen der Investitions- und Aktivierungspraxis: Ethnographische Fallstudien

Unser Interesse, die gleichstellungspolitischen Implikationen von Sozialinvestitionen und Aktivierung auszuloten, richtet sich auf institutionelle Strukturen, Handlungs- und Deutungsmuster, welche die gegenwärtige Praxis bestimmen. Wir zielen nicht auf statistische Repräsentativität, sondern wollen unter der Oberfläche liegende Mechanismen und Strukturen aufdecken. Methodisch ist die Studie einem ethnographischen Ansatz verpflichtet und beruht auf Fallstudien in mehreren Feldern. Wir untersuchen ein Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) und einen Sozialdienst als Institutionen, in denen Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende in Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen kanalisiert werden. Hier werden also gleichsam Investitionsentscheide gefällt.

Und wir analysieren die Praxis von drei bis vier Integrationsprogrammen als Schauplätze, an denen die Be-

schäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen konkret gefördert werden soll. Bei diesen Programmen kontrastieren wir frauenspezifische mit gemischtgeschlechtlichen Angeboten, um herauszuarbeiten, wie sich ein expliziter Genderansatz in der Praxis äussert.⁵ Bei den Frauenprogrammen wählen wir eines für Alleinerziehende, da bei dieser Gruppe die Widersprüche einer Politik der forcierten Arbeitsmarkteingliederung besonders deutlich zutage treten. Alleinerziehenden Müttern wurde in der Schweiz von der Sozialhilfe bis vor kurzem mit Selbstverständlichkeit eine Auszeit vom Arbeitsmarkt zugestanden. Neuerdings ist nun die Rede von einem «Handlungsbedarf für eine raschere Aktivierung alleinerziehender Frauen, die heute noch zu oft von Fördermassnahmen dispensiert werden.»⁶ Eine zweite spezifische Zielgruppe sind Migrantinnen, bei denen die Erwerbslosigkeit gerne mit kulturellen Besonderheiten (traditionelle Geschlechterrollen, mangelnde Integrationsbereitschaft etc.) und fehlenden Sprachkenntnissen erklärt wird.

In diesen Institutionen führen wir teilnehmende Beobachtung und Interviews mit Mitarbeitenden und Klientinnen und Klienten durch. Weil wir die individuellen «Investitionsstrategien», wie oben erwähnt, als Produkt von Aushandlungen in sozialen Beziehungen (v.a. in der Familie) verstehen, werden, auch allfällige Partner und Partnerinnen der ausgewählten Erwerbslosen befragt. Schliesslich werden Dokumente gesammelt und ausgewertet (Akten, Leitbilder, Formulare, organisationsinterne Reglemente etc.).

Sozialinvestitionspolitik als Vehikel für Gleichstellung

In der Schweiz werden Gleichstellungsfragen in der Arbeitsmarkt-/Sozialpolitik bis anhin kaum thematisiert – anders als in der EU, wo Gender Mainstreaming offiziell in die beschäftigungspolitischen Leitlinien integriert ist (mit allerdings zweifelhaftem Erfolg, wie die einschlägige Forschung zeigt). Die Studie kann hier also eine empirische Beschreibung und theoretische Analyse einer gleichstellungspolitisch unreflektierten Praxis zur Verfügung stellen, auf deren Grundlage Ansatzpunkte für gezielte Massnahmen entwickelt werden können. Zu

4 Die Mitwirkungspflicht in der ALV und der Sozialhilfe kann mit empfindlichen finanziellen Sanktionen durchgesetzt werden.

5 In einer kleineren Vorstudie haben wir bereits zwei Frauenprogramme analysiert, vgl. Gisela Hauss & Eva Nadai. Eingliederung auf Umwegen. Beschäftigungsprogramme für erwerbslose Frauen. Olten, 2009 (www.fhnw.ch/sozialarbeit/ipw/forschung-und-entwicklung/laufende-projekte-1/de/forschung-und-entwicklung/laufende-projekte-1/gender_integration.pdf).

6 Hannes Lindenmeyer & Katharina Walker. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit in der Arbeitsvermittlung. Seco Publikation, Arbeitsmarktpolitik NO 13 (5/2010), S. XIII.

erwarten sind zum einen Aussagen auf der Ebene der institutionellen Rahmenbedingungen: Bestimmungen im AVIG, den Sozialhilfegesetzen bzw. SKOS-Richtlinien, die (gewisse Gruppen von) Frauen benachteiligen. Zum anderen auf der Handlungsebene: Inwiefern liegt Gleichstellungspotenzial brach, weil die Akteure sich der Problematik nicht bewusst sind und allenfalls vorhandene Unterstützungs- und Förderungsmöglichkeiten nicht nutzen? Weil Aktivierung nur mit der Kooperation der Adressatinnen und Adressaten gelingen kann, ist es weiter zentral, deren Handlungskalküle und Bedürfnisse zu eruieren, um auch auf dieser Ebene Ansatzpunkte für Massnahmen benennen zu können. Unter welchen Bedingungen wollen und können sie Eingliederungsangebote auch als Chance betrachten und nutzen?

Die bisherige Forschung zeigt, dass Massnahmen umso eher wirksam sind, je besser sie an die individuelle Person angepasst sind. Die Studie kann also auf Programmebene Hinweise darauf geben, für welche Problemlagen und Bedürfniskonstellationen Angebote fehlen, und auf individueller Ebene unter welchen Umständen Massnahmen wirksam sind oder ins Leere zielen. Wo müsste angesetzt werden, um erstens das Assessment und zweitens die Passung zwischen Problemlage und Mass-

nahme zu verbessern? Die berufliche Eingliederung ist ein relativ neues Arbeitsfeld für die Soziale Arbeit. Die Forschungsergebnisse können als Grundlage für eine kritische Reflexion der Praxis im Hinblick auf Professionalisierung dienen.

Insofern Migrantinnen und Migranten hohe Raten an Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug haben, ist die Studie auch für Akteure aus der Migrationspolitik relevant. Arbeitslosigkeit und soziale Probleme von MigrantInnen werden in aktuellen öffentlichen Diskursen primär der mangelnden Integrationsbereitschaft und Sprachdefiziten zugeschrieben, also kulturalisiert. Migrantinnen wird pauschal ein traditionales Rollenverhalten unterstellt. Die Studie kann auch hier ein differenziertes Bild von strukturellen und kulturellen Hürden zeichnen und aufzeigen, unter welchen Umständen sozialstaatliche Institutionen zur beruflichen und sozialen Integration von Migrantinnen beitragen könnten.

Eva Nadai, Prof. Dr., Fachhochschule Nordwestschweiz –
Hochschule für Soziale Arbeit, Olten.
E-Mail: eva.nadai@fhnw.ch