

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Erwerbslose Menschen in Beschäftigungsprogrammen

Eine Literatarbeit über die Wirksamkeit von
Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung

Freudenthaler Stefanie

Eingereicht bei: Prof. Dr. Eva Nadai

Bachelor Thesis an der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule
Nordwestschweiz, Basel

Eingereicht im Juni 2016 zum Erwerb des Bachelor of Arts in Sozialer
Arbeit

Abstract

Die vorliegende Bachelorarbeit untersucht Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, welche im Rahmen der aktivierenden Sozialpolitik umgesetzt werden. Dies vor dem Hintergrund des Strukturwandels des Schweizer Arbeitsmarktes und damit einhergehenden Zunahme an (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Eine Programmteilnahme sollte entsprechend des Aktivierungsparadigmas die Beschäftigungsfähigkeit arbeitsloser Personen fördern und ihnen dadurch zu einer raschen Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt verhelfen. Unter einer sozialarbeiterischen Perspektive wird in dieser Arbeit der Erfolg eines Beschäftigungsprogramms nicht an der (Re-)Integrationsquote, sondern an der Erweiterung der subjektiven Handlungsfähigkeit sowie der Verwirklichung individueller Lebensentwürfe gemessen. Es wird beschrieben, unter welchen Bedingungen ein Programm, sowie die Zuweisung in ein solches, erfolgreich wirken.

Die Auseinandersetzung mit der Literatur führt zur These, dass Beschäftigungsprogramme bei optimaler Ausgestaltung psychosoziale Stabilisierungsprozesse bei den Teilnehmenden unterstützen können und in diesem Sinne zur Beschäftigungsfähigkeit beitragen. Trotzdem erhöht sich die Chance auf eine (Re-)Integration in den regulären Arbeitsmarkt nicht bedeutend, da die Programme beschäftigenden und nicht qualifizierenden Charakter aufweisen, sowie Arbeitsplätze für wenig qualifizierte und eingeschränkt leistungsfähige Arbeitskräfte fehlen.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit	4
2.1 Arbeitslosigkeit in der Schweiz	4
2.2 Die Bedeutung von Erwerbsarbeit in der heutigen Gesellschaft	9
2.3 Arbeitslosigkeit und ihre belastenden Folgen	12
3 Die Aktivierungspolitik	17
3.1 Merkmale der aktuellen Aktivierungspolitik	17
3.2 Beschäftigungsprogramme	28
4 Die Wirksamkeitsfaktoren in den Beschäftigungsprogrammen	35
4.1 Professionelle, sozialarbeiterische Perspektive	35
4.2 Die wirksamen Faktoren in der Zuweisung und den Programmen	37
5 Schlussfolgerungen	49
Literaturverzeichnis	52
Ehrenwörtliche Erklärung	

1 Einleitung

Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt verschärfen sich zunehmend. In der einschlägigen Literatur wird von einer Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse gesprochen – atypische Arbeitszeiten, Tieflöhne, Arbeit auf Abruf, Temporärarbeit sowie Erwerbsarmut sind Elemente davon. Immer mehr Menschen verfügen somit über keinen stabilen und befriedigenden Zugang zur Erwerbsarbeit. Durch die Automatisierung und Effizienzsteigerung der Arbeitsprozesse werden weniger Arbeitskräfte benötigt, wobei niedrig Qualifizierte und Leistungsbeeinträchtigte besonders stark von dieser Entwicklung betroffen sind. Die Erwerbslosenzahlen steigen, speziell was Langzeitarbeitslosigkeit betrifft. Die Sockelarbeitslosigkeit nimmt zu und gleichzeitig kommt es zu einer Verknappung offener Stellen. Verschiedenen sozialen Gruppen bleibt somit der Zugang zur Erwerbsarbeit gänzlich verwehrt. Da Erwerbsarbeit in unserer heutigen Gesellschaft der zentrale Faktor für soziale Integration darstellt, hat der Ausschluss aus dieser weitreichende physische, psychische sowie soziale Folgen für die Betroffenen.

Seit Mitte der 1990er Jahren hat sich die Sozialpolitik der Schweiz sowie fast aller westeuropäischen Staaten stark transformiert. Der sorgende Sozialstaat wurde zum aktivierenden umgebaut (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 7). In der aktuellen Aktivierungspolitik werden Leistungen des Sozialstaates an Gegenleistungen der Beziehenden geknüpft, damit – wie von Verfechter_innen dieses Prinzips erklärt wird – sich keine Passivität bei den Betroffenen entwickeln kann und die Systeme sozialer Sicherung nicht missbraucht werden (vgl. ebd.: 27f.). Arbeitslos gewordene Menschen werden in Notlagen nicht mehr bedingungslos materiell abgesichert, sondern sollen mittels Anreizen und Druck möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zurückgebracht werden. Sie können zur Teilnahme an verschiedenen Massnahmen verpflichtet werden, welche den Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit beschleunigen sollen. Solche Massnahmen stellen unter anderem Programme zur vorübergehenden Beschäftigung dar, welche von der Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe verfügt werden können. Ob Beschäftigungsprogramme tatsächlich den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben fördern, wird in verschiedenen einschlägigen Untersuchungen kritisch diskutiert. Obwohl nur ein sehr kleiner Teil der Sozialhilfe Beziehenden an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt und in der ALV diese Programme nur rund einen Viertel aller Massnahmen ausmachen, können die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung als Instrument zur Disziplinierung und Sanktionierung bei Fehlverhalten der Betroffenen genutzt werden. Sie

sind zum Symbol aktivierender Sozialpolitik geworden (vgl. Nadai/Canonica/Hauss 2013b: 16).

In meiner Bachelorarbeit werde ich mich aus sozialarbeiterischer Perspektive mit den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung auseinandersetzen. Ich möchte der Frage nachgehen, ob trotz dem Aktivierungsparadigma innewohnenden Disziplinierungs- und Kontrollfunktionen Beschäftigungsprogramme positive Effekte auf die Lebenssituation von Arbeitslosen haben können. Ziel dieser Bachelor-Thesis ist das Herausarbeiten der Faktoren, welche ein Beschäftigungsprogramm zu einer wirksamen Unterstützungsleistung und tatsächlichen Chance für Arbeitslose machen. Aus sozialarbeiterischer Perspektive soll in dieser Bachelorarbeit die Wirksamkeit nicht an der tatsächlichen Reintegration in den Arbeitsmarkt, sondern an der Förderung subjektiver Handlungsfähigkeit sowie Verwirklichung individueller Lebensentwürfe gemessen werden.

Aus den vorangegangenen Gedanken hat sich folgende Fragestellung für meine Bachelor-Thesis ergeben: „Inwiefern schliesst die aktuelle Praxis der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung aus professioneller, sozialarbeiterischer Sicht an den Unterstützungsbedürfnissen der Arbeitslosen an?“

Die vorliegende Bachelorarbeit stellt eine Literaturarbeit dar. Um zu verstehen, was arbeitslose Menschen an Unterstützung benötigen, werde ich im zweiten Kapitel die psychosozialen Folgen von Arbeitslosigkeit untersuchen. Dafür gehe ich auf die Bedeutung der Erwerbsarbeit in der heutigen Gesellschaft ein und stelle darauf aufbauend dar, welche Schwierigkeiten sich in der individuellen Lebenspraxis durch den fehlenden Zugang zu Arbeit ergeben können.

Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung stellen eine Massnahme im Kontext der aktivierenden Sozialpolitik dar. Im dritten Kapitel werde ich die Aktivierungspolitik und ihre Grundannahmen beschreiben, sowie darstellen, welche Funktion Beschäftigungsprogramme darin einnehmen. Ausserdem gehe ich auf die Kriterien ein, nach welchen Erwerbslose von der ALV sowie Sozialhilfe den Programmen zugewiesen werden. Weiter werde ich verschiedene Formen bestehender Beschäftigungsprogramme beschreiben und deren jeweilige Eigenheiten hervorheben.

Im vierten Teil werde ich die Bedingungen und Kriterien herausarbeiten, welche ein Programm wirksam gestalten. Unter Wirksamkeit wird in dieser Bachelorarbeit, wie bereits oben erwähnt, nicht die Reintegration in den Arbeitsmarkt sondern die Erweiterung von subjektiver Handlungsfähigkeit sowie Verwirklichung individueller Lebensentwürfe verstanden. Ich werde einerseits die Kriterien für eine gute Praxis der Zuweisung und

andererseits die Faktoren für ein wirksames Beschäftigungsprogramm untersuchen. Dabei werde ich aufzeigen, inwiefern sich aus diesen Kriterien positive Effekte auf die Situation erwerbsloser Menschen ergeben können.

Im fünften Kapitel werde ich die Erkenntnisse aus den Kapiteln zwei, drei und vier aufeinander beziehen und so meine Fragestellung beantworten.

An einigen Stellen dieser Arbeit werde ich den Fokus auf die schweizerischen Verhältnisse legen. Dies dient der Eingrenzung und geschieht aus persönlichem Interesse, da sich mein sozialarbeiterisches Tätigkeitsfeld in der Schweiz befindet.

Zur Erleichterung des Leseflusses werden die Begriffe Arbeits- und Erwerbslosigkeit sowie Arbeit und Erwerbsarbeit im Folgenden synonym verwendet. Es soll aber angemerkt werden, dass unbezahlte Arbeit wie Care- oder Freiwilligenarbeit relevant für die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft sind und daher als eigentliche Arbeit betrachtet werden sollten.

2 Psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit

2.1 Arbeitslosigkeit in der Schweiz

In der Schweiz existierte über mehrere Jahrzehnte keine nennenswerte Arbeitslosigkeit. Als sich Deutschland und Frankreich in den achtziger Jahren bereits mit einer dauerhaften Massenerwerbslosigkeit konfrontiert sahen, lag die offizielle Erwerbslosenquote in der Schweiz noch bei unter einem Prozent. In den neunziger Jahren kam es dann zum Ende des „Sonderfalls“ Schweiz. Die Arbeitslosenzahlen sind zwischen 1990 und 1993 rasant von 18'133 auf 163'135 registrierte Personen angestiegen (vgl. Streckeisen 2012: 51f.). Diese Verneunfachung der offiziellen Arbeitslosenzahl in einem sehr kurzen Zeitraum überraschte und schockierte die Öffentlichkeit – an der Idee der Vollbeschäftigung wurde erstmals gezweifelt (vgl. Baumann 2005: 11).

Seit den neunziger Jahren unterliegt die Arbeitslosenquote mit einer bestimmten Verzögerung den konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftswachstums, ist aber nie mehr auf ein so tiefes Niveau wie in den Jahrzehnten davor gesunken. 1997 erreichte die Arbeitslosenquote¹ im Jahresdurchschnitt einmalig die Höchstzahl von über 5%, 2008 lag sie bei 2,6% und stieg durch die Finanz- und Wirtschaftskrise auf 3,9 % im Jahr 2010 an (vgl. Streckeisen 2012: 52). Neu ist dabei die Zunahme der Sockelarbeitslosigkeit, denn nach jeder konjunkturellen Erholung sind die Zahlen der Erwerbslosen auf einem höheren Niveau als vor dem Beschäftigungseinbruch erstarrt (vgl. Sheldon 2010: 17). Weiter ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen – das heisst Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind – in den letzten Jahren stark angestiegen (vgl. Maier 2008: 16).

Dass die Schweiz über einen längeren Zeitraum nur eine minimale Erwerbslosigkeit verzeichnete, wird auf verschiedene Gründe zurückgeführt. Einerseits haben sich die Strukturen des schweizerischen Arbeitsmarkt stark verändert – auf diese Veränderungen werde ich nachfolgend genauer eingehen, andererseits haben ausländische Arbeitskräfte und Frauen bis in die achtziger Jahre als konjunkturelle Puffer funktioniert (vgl. Streckeisen 2012: 52). Ausländische Personen waren als Jahresaufenthalter, Saisonarbeitskräfte oder Grenzgänger in der Schweiz angestellt – wurde ihre Arbeitskraft

¹ Diese Arbeitslosenquoten wurden vom SECO erfasst. Inwiefern sie nicht die gesamte Arbeitslosigkeit abzubilden vermögen, werde ich unter *Systematische Unterschätzung des Phänomens Arbeitslosigkeit* darstellen.

jedoch nicht mehr benötigt, verloren sie ihre Aufenthaltsberechtigung und wurden in ihr Heimatland zurückgeschickt. Im Laufe der achtziger Jahre haben viele Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erworben, wodurch sie Anspruch auf Aufenthalt und Arbeitslosenentschädigung erhielten (vgl. Weber 2001: 6). Zudem war es in den neunziger Jahren durch die Verhandlungen über die bilateralen Verträge mit der EU und der damit verbundenen Personenfreizügigkeit nicht mehr möglich, ausländische Arbeitskräfte als Puffer zu nutzen (vgl. Streckeisen 2012: 50f.) Die Kosten, welche sich aus der Arbeitslosigkeit ergeben, konnten nun nicht mehr über die Rückwanderung arbeitsloser Migrant_innen ins Ausland exportiert werden (vgl. Weber 2001: 6).

Dass Frauen für die Hausarbeit zuständig seien und der Lohn eines Mannes für die gesamte Familie ausreichen sollte, war seit den dreissiger Jahren gesellschaftlicher Konsens. Entsprechend bewegte sich die Erwerbsquote der Frauen auf tiefem Niveau. Sie stieg erst in der zweiten Hälfte der Achtziger stark an, als die „Ernährerlöhne“ eines Grossteils der Bevölkerung stagnierten sowie als Folge der Emanzipationsbewegung (vgl. Streckeisen 2012: 50).

Umstrukturierungsprozesse auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt

Der Schweizer Arbeitsmarkt hat sich in den neunziger Jahren grundlegend gewandelt. Wie in den anderen modernen Industrieländern haben sich die Wirtschaftsstrukturen durch den technischen Fortschritt (Automatisierung), die Globalisierung und die zunehmende Liberalisierung der Märkte stark verändert. Die Unternehmen reduzieren ihre Belegschaft auf das absolute Minimum, um Kosten zu senken und dadurch ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem internationalen Markt zu erhalten. Der technologische Wandel erlaubt einer stets kleineren Anzahl Arbeitskräfte immer grössere Mengen von Gütern und Dienstleistungen herzustellen. Die Herstellung von arbeitsintensiven Produkten, welche früher von ungelerten Erwerbstätigen verrichtet wurde, wird aus Kostengründen in Niedriglohnländer verlegt. Durch diese Entwicklungen „drohe den Industriegesellschaften die Erwerbsarbeit auszugehen“ (Schäfer 2008: 136). Historisch betrachtet nimmt die Zahl der Erwerbstätigen ab. Auch in wirtschaftlichen Wachstumsphasen werden heute nur noch wenige Stellen neu geschaffen (vgl. ebd.: 136f.).

Der liberalisierte und globalisierte Kapitalismus muss sich an immer weniger Regeln halten. Um möglichst viel Gewinn zu erwirtschaften, verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen und die Löhne. Von den Arbeitskräften wird zunehmend mehr Leistung gefordert, was zu einer körperlichen und psychischen Verausgabung führt. Sind Angestellte nicht mehr genügend leistungsfähig, werden sie durch Bessere ersetzt (vgl. Wyss 2009: 13). Zudem wird eine Entlassung nicht in den Zusammenhang mit

Restrukturierung oder Stellenabbau gebracht, sondern als individuelles Scheitern aufgrund ungenügender Leistung gewertet. Den „Aussortierten“ wird dadurch die gesamte Verantwortung für das eigene Schicksal übergeben (vgl. Nadai 2007b: 459).

Durch den Strukturwandel werden die noch zu verrichtenden Arbeiten anspruchsvoller, wodurch die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften steigt. Auch fielen durch den Mentalitätswandel der Führungspersonen – der industrielle Paternalismus wurde durch globales Konkurrenzdenken abgelöst – die früher noch quersubventionierten Nischenarbeitsplätze für wenig begabte und leistungsschwache Arbeitnehmende weg. Durch die abnehmende Nachfrage der Firmen nach unqualifizierten sowie niedrig qualifizierten Arbeitskräften gibt es für diese Personen auf dem Arbeitsmarkt immer weniger passende Stellen (vgl. Weber 2001: 8).

Die Automatisierung ist zurzeit noch in vollem Gange und soll in Zukunft auch qualifizierte Arbeitskräfte betreffen. Interessant ist diesbezüglich der Beitrag im SRF Wirtschaftsmagazin ECO vom 9. November 2015. In der Sendung wird eine Studie des Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmens Deloitte zitiert, gemäss dieser in den kommenden zwanzig Jahren 48 Prozent der Beschäftigten in der Schweiz durch Maschinen ersetzt würden (vgl. <http://www.srf.ch/news/wirtschaft/in-jedem-zweiten-job-wird-der-mensch-ueberfluessig>).

Von (Langzeit-) Erwerbslosigkeit besonders betroffene soziale Gruppen

Auf dem gegenwärtigen Arbeitsmarkt wird von den Arbeitskräften nebst Qualifizierung auch Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, lebenslanges Lernen und generell hohe Leistungsfähigkeit verlangt. Dabei verfügen nicht alle Menschen in gleichem Masse über die Ressourcen und Fähigkeiten, sich diesen Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen und den sozialen, wirtschaftlichen sowie technologischen Wandel zu bewältigen. Ganze Gesellschaftsgruppen werden wegen ihrer geringen Marktmacht von der Arbeitswelt ausgegrenzt (vgl. Baumann 2005: 12). „Als „Überflüssige“ werden sie auf dem Arbeitsmarkt nicht gebraucht und auf Dauer auch ins soziale Abseits gedrängt.“ (Nadai 2007b: 445) Von Langzeitarbeitslosigkeit sind besonders Menschen mit fehlenden oder nicht (mehr) verwertbaren Qualifikationen, Verpflichtungen gegenüber Kindern und Familie (oftmals Frauen), eingeschränktem Leistungsvermögen aufgrund körperlicher, psychischer oder kognitiver Beeinträchtigungen sowie Suchtverhalten und ältere Menschen (über 50-Jährige) betroffen (vgl. Schäfer 2008: 137, Mohr 2001: 113). Der Anteil der Migrant_innen unter den Arbeitslosen ist aufgrund der abnehmenden Nachfrage nach niedrig qualifizierten Personen überdurchschnittlich hoch. Über lange Zeit wurden nämlich vor allem ungelernete Arbeitskräfte aus dem Ausland in die Schweiz geholt (vgl. Sheldon 2010: 19). Auch stellen eingeschränkte Deutschkenntnisse und die

unterstellte kulturelle Distanz zum schweizerischem Arbeitsethos ein Vermittlungshemmnis dar (vgl. Nadai/Hauss/Canonica 2013b: 9). Junge Menschen sind aufgrund fehlender Arbeitserfahrung überdurchschnittlich stark von Stellenlosigkeit betroffen. In den Betrieben wurde im Rahmen der Flexibilisierungs- und Rationalisierungsprozesse bei den Ausbildungsinvestitionen gespart, was zu einem Rückgang von Lehrstellenangeboten und einer Zunahme von Jugendarbeitslosigkeit führte (vgl. Heinemann 2006: 10). „Langzeiterwerbslosigkeit ist heutzutage mehr oder weniger explizit verbunden mit den Begriffen ‚schwer vermittelbar‘ und ‚besondere Problemgruppe‘.“ (Mohr 2001: 113)

Die Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, ist bei bestimmten Personengruppen erhöht. Selbstverständlich betrifft das Problem aber alle Arbeitnehmenden.

Systematische Unterschätzung des Phänomens Arbeitslosigkeit

2015 betrug die offizielle Arbeitslosenquote des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) 3.3%. Im internationalen Vergleich mag diese Zahl tief erscheinen, jedoch bildet diese Kennzahl, auf welche sich Politik und Öffentlichkeit beziehen, nicht die gesamte Arbeitslosigkeit ab (vgl. Streckeisen 2012: 52). Die Erwerbslosenstatistik des SECO erfasst nämlich nur Arbeitslose, welche beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) angemeldet sind und eine Stelle suchen. Das RAV unterscheidet zwischen *nicht arbeitslosen* und *arbeitslosen Stellensuchenden*. Nicht arbeitslose Stellensuchende sind Personen, die nicht sofort vermittelbar sind und/oder über Arbeit verfügen. Sie können aufgrund eines Zwischenverdienstes, eines Beschäftigungsprogramms, einer Weiterbildung oder Umschulung sowie aus weiteren Gründen wie beispielsweise Krankheit oder Militärdienst nicht sofort eine Stelle antreten. Diese Personengruppe, obwohl faktisch arbeitslos, wird nicht in der offiziellen Erwerbslosenquote abgebildet. Des Weiteren gibt es die Gruppe der ausgesteuerten Arbeitslosen. Von diesen Personen erscheinen nur diejenigen in der Statistik, welche nach Ausschöpfung ihrer Ansprüche auf Arbeitslosenentschädigung weiterhin beim RAV angemeldet bleiben (vgl. SECO 2015: 7f.). Streckeisen (2012: 52f.) sieht im „Zusammenspiel statistischer Definitionen und politischen Massnahmen“ eine Unsichtbarmachung eines Teils der Erwerbslosigkeit. Denn mit der Einführung der Aktivierungspolitik in den neunziger Jahren wurden viele Arbeitslose in Zwischenverdienste, Beschäftigungsprogramme und Kurse „gedrängt“ (vgl. ebd.). Die vom SECO erhobene Zahl der erwerbslosen Personen bildet somit nicht das tatsächliche Ausmass der Arbeitslosigkeit ab. Der Erwerbslosenstatistik (ELS) des Bundesamtes für Statistik, welche auf einer repräsentativen Telefonumfrage basiert, gelingt die Erfassung von Erwerbslosigkeit differenzierter. Denn sie schliesst auch

Erwerbslose mit ein, welche nicht beim RAV gemeldet sind. Die Erwerbslosenquote der ELS ist stets deutlich höher als jene des SECO (vgl. Streckeisen 2012: 52). So lag die Erwerbslosenquote der ELS 2014 bei 4,4% wobei das SECO von 3,2% ausging.

Eine aussagekräftigere Zahl haben Stamm und Lamprecht im Auftrag des Bundesamtes für Statistik 2005 erhoben und damit versucht, das gesamte Ausmass des Mangels an Arbeit darzustellen: Zu den gemeldeten Erwerbslosen wurden auch unterbeschäftigte Personen², erwerbslose Bezüger_innen von Sozialhilfe oder in die IV abgedrängte Menschen hinzugezählt und dadurch festgestellt, dass 10 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter von Erwerbslosigkeit betroffen sind. In diesem Zusammenhang sollten auch die IV und die Sozialhilfe in den Fokus genommen werden. Beide Institutionen verzeichnen seit den neunziger Jahren eine starke Zunahme an Leistungsbeziehenden, denn an sie wenden sich zahlreiche Erwerbslose, welche keinen Anspruch (mehr) auf Leistungen der ALV haben (vgl. Streckeisen 2012: 55). Im Gesamtsystem der sozialen Sicherung gibt es viele Wechsel von einer Einrichtung zur anderen, wobei der Übergang von der ALV zur Sozialhilfe am meisten vorkommt (ausgesteuerte Erwerbslose) (vgl. ebd.: 55f.). Durch die Verschärfungen bei der ALV und IV infolge verschiedener Revisionen (vgl. Kapitel 3.1) besteht die Gefahr, dass die Betroffenen zwischen den Institutionen weitergereicht werden. Dabei funktioniert die Sozialhilfe als „Auffangbecken für Fälle, die aufgrund struktureller Risiken dauerhafte Unterstützung benötigen“ (Schallberger/Wyer 2010: 23). Entsprechend einer Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen gelang nur rund einem Viertel der Bezüger_innen innert einem Zeitraum von drei Jahren die Ablösung von der Sozialhilfe (vgl. Nadai 2009: 14f.). 2014 haben 3,2 % der Bevölkerung Sozialhilfe bezogen, mehr als doppelt so viele wie seit Beginn der neunziger Jahre (vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>). Diese Zahl könnte noch höher sein, denn 50% (im ländlichen Raum bis zu 80 %) der bezugsberechtigten Personen beantragen keine Sozialhilfe (vgl. Streckeisen 2012: 55). Bemerkenswert ist, dass eine Mehrheit der Beziehenden erwerbstätig ist und unzureichendes Einkommen durch die Sozialhilfe aufgestockt werden muss (vgl. ebd.).

Prekarität

Arbeitslosigkeit ist der sichtbarste Aspekt des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Zunahme an atypischen und prekären Arbeitsverhältnissen ist aber genauso bedeutend (vgl. Castel 2000: 349). Unter atypischen Arbeitsverhältnissen werden jene Formen

² Die Zahl der erwerbstätigen Personen, welche weniger als 90 Prozent arbeiten, aber mehr möchten (vgl. Streckeisen 2012: 54).

verstanden, welche nicht dem klassischen „Normalarbeitsverhältnis“ entsprechen. Darunter fallen befristete Verträge, Tieflohne, Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf sowie Temporärarbeit (vgl. Maier 2008: 17f.). Die Caritas (2001: 45) spricht von Prekarität, wenn zwei der folgenden Aspekte bei einem Arbeitsverhältnis auftreten: Instabilität des Arbeitsplatzes, keine Einflussmöglichkeit auf die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, fehlende Schutzbestimmungen, keine Existenzsicherung sowie fehlende Massnahmen der Vorbeugung sozialer Ausgrenzung.

Aus den vorangegangenen Darstellungen zeigt sich deutlich, dass die Wirtschaft, so wie sie heute funktioniert, immer weniger Arbeitskräfte benötigt. Trotzdem dominiert im öffentlichen Diskurs und in der Politik das Vollbeschäftigungsideal – der Abbau von Arbeitslosigkeit wird von allen Seiten her beschworen (vgl. Schäfer 2008: 137). Aufgrund der Zunahme von (struktureller) Erwerbslosigkeit sowie prekärer Beschäftigungsverhältnisse wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur von einer „Krise der Arbeitsgesellschaft“ gesprochen.

2.2 Die Bedeutung von Erwerbsarbeit in der heutigen Gesellschaft

Dass der Erwerbsarbeit die zentrale Funktion der gesellschaftlichen Integration zukommt, ist in der einschlägigen Literatur unbestritten. Baechtold (2007: 7) beschreibt diesen Zusammenhang folgendermassen:

Wer über eine stabile Stellung im Arbeitsmarkt verfügt, wird normalerweise auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen hinreichend integriert sein. Wer sich dagegen bloss am Rande der Arbeitswelt aufhält oder von ihr völlig ausgeschlossen ist, bleibt von zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ganz oder in Teilen ausgeschlossen.

Nebst der sozialen Integration wird Arbeit unter anderem auch als Quelle von Lebenssinn, Identität, sozialer Anerkennung und persönlichem Wohlbefinden betrachtet und soll nicht zuletzt die Existenz sichern (vgl. Nadai 2007a, Schallberger/Wyer 2010). Diese Konzeption von Arbeit ist keinesfalls universell gültig, sondern historisch bedingt und charakteristisch für moderne, sich stark an der Erwerbsarbeit orientierende Gesellschaften. Es handelt sich um das Ergebnis sozialer Prozesse, denn es wirkten immer auch gesellschaftliche Machtverhältnisse und unterschiedliche Interessenslagen auf die Definition von Arbeit ein (vgl. Kehrer 1993: 9). Wie sich dieses Verständnis von Arbeit über die Zeit verändert hat, werde ich nachfolgend beschreiben.

Historische Entwicklung der Arbeitsgesellschaft

Arbeit im allgemeinen Sinne gab es schon immer. Die Bewertung hat sich jedoch über die Zeit stark verändert. Vor der Moderne bedeutete Arbeit Mühsal und Last. So wurden in der Antike diejenigen Arbeiten verachtet, welche nur dem Lebensunterhalt dienen und den Körper stark beanspruchten. Frei vom Zwang zur Arbeit, war es ein Privileg sich der Politik und dem kulturellen Schaffen hinzugeben. Auch im Mittelalter wurde Arbeit als Zwang verstanden – als Strafe Gottes nach der Vertreibung aus dem Paradies (vgl. Kehrer 1993: 11). Erst durch die Reformation im 16. Jahrhundert bekam Arbeit eine positive Konnotation und erhielt die Funktion der Lebensbefriedigung. Im Protestantismus war die Vorstellung, sich das „ewige Leben“ durch den Ablasshandel noch auf Erden zu sichern, nicht mehr populär. Abgelöst wurde dieses Konzept von der Prädestinationslehre, die besagt, dass Gott bereits vor der Geburt entschieden habe, wer für das ewige Leben und wer für den ewigen Tod bestimmt sei. Dem Menschen würde sich im Diesseits Gottes Entscheidung allerdings nicht erschliessen. Diese Ungewissheit brachte Angst und Zweifel. Abhilfe konnte beruflicher Erfolg schaffen: Dieser wurde als Hinweis darauf gewertet, von Gott für das ewige Leben vorbestimmt zu sein. Da Arbeit gemäss Prädestinationslehre als göttlicher Auftrag aufgefasst wurde, konnten durch rastlose Hingabe zur Berufsarbeit Zweifel verscheucht und Gewissheit über den eigenen Gnadenstand erlangt werden. Wer sein Leben der Arbeit widmet, sich nicht auf seinem Besitz ausruht und sich nicht der Musse sowie dem Genuss hingibt, der kann sich seiner Auserwähltheit sicher sein, so die damals populäre Annahme. Müssiggang und Arbeitsunlust wurden als fehlenden Gnadenstand Gottes gesehen. Diese protestantische Arbeitsethik bereitete den Boden für den Kapitalismus. So stellte Weber fest, dass sich der Kapitalismus in Ländern, in welchen der Protestantismus dominierte, wesentlich früher und müheloser durchsetzte (vgl. Schäfer 2008: 138).

Dazu kommt, dass während der Frühindustrialisierung Arbeitskräfte in damals entstandenen Manufakturen und später in den Fabriken benötigt wurden. Die Bauern und Handwerker liessen sich nun aber nicht freiwillig in diese Abhängigkeiten drängen. Es bestand ein Widerwille sich dem Arbeitsrhythmus der Fabriken unterzuordnen, welcher diametral dem natürlich zyklischen Zeitempfinden gegenüberstand. Um den Arbeitern ihre „Faulheit“ zu nehmen, wurden vom Staat und den Fabrikbesitzern Armen-, Zucht-, und Arbeitshäuser eingerichtet (vgl. Schäfer 2008: 138, Wyss: 2009: 10)³. Betteln – im Mittelalter noch ein kirchlich gesegneter Beruf – und Vagabundieren wurden von nun an bestraft. Die bedrohlichen, sozialdisziplinierenden Arbeitshäuser und die protestantische

³ Beide Autoren sehen Parallelen zwischen diesen Arbeitshäusern und den Beschäftigungsprogrammen der aktivierenden Sozialpolitik.

Berufsethik führten gemeinsam zu einer Verinnerlichung des „Arbeitszwanges“ und zum Erlernen von Arbeitsdisziplin, Zeitökonomie und Sparsamkeit. Weg von Mühsal und Last wird Arbeit im Laufe der Industrialisierung „geadelt“ (vgl. Schäfer 2008: 138).

Bedingt durch den tiefgreifenden Wandel von der Agrargesellschaft hin zur Industriegesellschaft entstanden neue Formen der Arbeitsteilung und -organisation. Die zuvor einheitlichen Sinnbezüge von Arbeit und Lebenswelt wurden getrennt. Kehrer (1993: 13) beschreibt mit Bezug auf Polanyi: „Das Wirtschaften ist nun nicht mehr in die sozialen Beziehungen eingebettet, sondern die sozialen Beziehungen sind seither in die Wirtschaft eingebettet.“

Heute wird nach Beachtold (2007: 7) „die gesellschaftliche Stellung des einzelnen Menschen (...) wesentlich durch dessen Stellung in der Arbeitswelt bestimmt.“ Arbeit hat Einfluss auf Einkommen und damit auf den Lebensstandard. Weiter werden auch Sozialprestige, soziale Einflussmöglichkeiten, soziale Beziehungen, Kommunikationsweise und politisch-soziale Einstellungen über den Beruf definiert. Das Individuum identifiziert sich in hohem Masse über seinen Beruf. Die Berufswahl ist nicht mehr wie zur Zeit der starren Ständegesellschaft über die soziale Herkunft vorbestimmt (vgl. Böhnisch 2012: 224). Nach der Ideologie der Leistungsgesellschaft kann jede Person mit entsprechender Leistung seinen sozialen Rang und die damit verbundenen Lebenschancen mitbeeinflussen (vgl. Kratz 2015: 10). Obwohl Möglichkeiten und Spielräume bestehen, sind die Individuen noch an ihre Herkunft rückgebunden. Denn die sozialökonomischen Lebensverhältnisse bestimmten die Ressourcen individueller Lebensgestaltung (vgl. Böhnisch 2012: 224).

Nach Bonvin (2009: 14f.) können Arbeitsverhältnisse zwei Funktionen erfüllen. Entsprechend der tayloristisch-fordistischen Konzeption sollte Arbeit materielles Wohlergehen und Sicherheit ermöglichen. So ordnen sich Arbeitskräfte unter und erhalten kompensatorisch materielle Entschädigung. Arbeit kann aber auch eine Möglichkeit zur Selbstverwirklichung und sozialer Anerkennung darstellen. Entsprechend dieser Konzeption dient Arbeit durch die Herstellung wertgeschätzter Produkte und das Anbieten sinnvoller Dienstleistungen der individuellen Entfaltung und Selbstrealisierung (vgl. ebd.). Arbeit vermag diese beiden Aspekte jedoch für viele Arbeitnehmende, gerade im Zusammenhang der Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse, nicht zu erfüllen. Für einen Grossteil bedeutet Erwerbsarbeit durch die extreme Arbeitsteilung erstmal Entfremdung (vgl. Schäfer 2008: 138).

Wenn in modernen Gesellschaften von Arbeit gesprochen wird, ist damit grundsätzlich Erwerbsarbeit gemeint. Diese Engführung des Arbeitsbegriffs lässt eine Unmenge an geleisteten Stunden unbezahlter Arbeit ausser Acht – Tätigkeiten, die von enormem gesellschaftlichem Nutzen sind. Ein Grossteil unbezahlter Arbeit fällt in den Care-Bereich,

welcher nebst der Betreuung der Kinder und der Haushaltsarbeit auch die Betreuung von pflegebedürftigen älteren Menschen einschliesst (vgl. Schilliger 2009: 96). Haug (2008) definiert Arbeit umfassend und schliesst neben der Erwerbsarbeit auch die Reproduktion (Care-Arbeit), Kultur sowie Politik mit ein. Diese im Überfluss vorhandene unbezahlte Arbeit ist besonders in der Diskussion um den vorgängig beschriebenen „Mangel an Arbeit“ relevant (vgl. Kapitel 2.1).

2.3 Arbeitslosigkeit und ihre belastenden Folgen

Wie Arbeitslosigkeit gedeutet und erfahren wird, hängt vom gesellschaftlichen Kontext ab. Die im vorgängigen Unterkapitel beschriebene, sehr spezifische Auffassung von Erwerbsarbeit führt dazu, dass das Fehlen von Arbeit mehrheitlich als negativ erlebt wird. Arbeitslosigkeit bedeutet je nach Lebensumständen eine mehr oder weniger umfassende Krise, wobei Ludwig-Mayerhofer, Behrend und Sondermann (2009: 26) mit Bezug auf Oevermann eine Krise zunächst nur als „Zukunftsoffenheit“ und damit ungewisse Lebensführung definieren. Die Krise der Arbeitslosigkeit gründet keineswegs nur auf finanziellen Einschränkungen, sondern es fehlt die Arbeit selbst in ganz zentraler Weise (vgl. ebd.: 107). Welche Folgen der Verlust des Arbeitsplatzes für die Betroffenen haben kann, werde ich nachfolgend beschreiben.

Die „differentielle“ Arbeitslosenforschung nimmt sich der Heterogenität der Gruppe der Arbeitslosen an. Trotzdem bleibt noch zu wenig erforscht, wie unterschiedlich die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit sein können und unter welchen Bedingungen die Belastung zu- oder abnimmt (vgl. Rogge 2013: 21f.) Wie sich Erwerbslosigkeit auf die psychosoziale Verfassung und das Wohlbefinden auswirkt, hängt von der spezifischen Lebenslage und Einstellung ab (vgl. Schäfer 2008: 146). Die Deutungs- und Handlungspraktiken im Alltag können sehr verschieden ausfallen und hängen von finanziellen, sozialen und persönlichen Faktoren ab (vgl. Rogge 2013: 22). Schäfer (2008: 146) präzisiert mit Bezug auf Brinkmann und Kieselbach: „Geschlecht, Alter, verfügbares Einkommen, Qualifikationsniveau, Dauer der Arbeitslosigkeit, frühere Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit, soziale Unterstützung⁴, Stressbelastbarkeit, Ursachenzuschreibung und Kontrollerwartung sind massgebliche Faktoren bei der Art, wie Arbeitslosigkeit bewältigt wird.“ Besonders berufsorientierte Arbeitslose leiden dabei stärker unter ihrer Erwerbslosigkeit. Die Belastungen sind geringer, wenn sinnvolle Tätigkeiten ausserhalb der Erwerbsarbeit gefunden werden. Wobei dies Frauen tendenziell besser gelingt (vgl.

⁴ Die Art und Weise der Einbettung in soziale Netzwerke und deren Normen.

Rogge 2013: 38). „Frauen sind in der Regel nicht so stark auf die Erwerbsarbeit fixiert und in anderen Rollen mehr geübt und anerkannt als Männer.“ (Schäfer 2008: 146)

Differentiell betrachtet können die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit also sehr unterschiedlich ausfallen. Im folgenden Abschnitt möchte ich auf die am häufigsten auftretenden Folgen eingehen.

Mögliche Belastungen infolge von Arbeitslosigkeit

Durch Arbeitslosigkeit entstehen finanzielle Einschränkungen, welche zu einem Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten der eigenen Lebenssituation führen (vgl. Mohr 2001: 123). Daneben fallen nach Jahoda (1995: 70f.) aber auch verschiedene Erfahrungsmöglichkeiten weg: Es fehlt eine Zeitstruktur und eine regelmässige Tätigkeit; soziale Kontakte werden weniger; die Beteiligung an kollektiven Zielen und ein anerkannter Status fallen weg mit Folgen für die persönliche Identität.

Zerfall der Zeitstruktur

Arbeit dominiert die Gestaltung des Tagesablaufes. Durch den Ausschluss aus dem Berufsleben werden den Betroffenen „die eingeübten und angewandten Strukturierungsformen des (...) Alltags entzogen“ (vgl. Hepp 2005: 128f.). Durch das Fehlen einer regelmässigen Tätigkeit muss ein Umgang mit der frei gewordenen Zeit gefunden werden, wobei dies durch die mit dem Erwerbsausfall verursachten ökonomischen Einschränkungen zusätzlich erschwert wird. Folglich drängt sich den Erwerbslosen eine grundsätzliche neue, ungewohnte Lebenspraxis auf (vgl. ebd.).

Veränderung der sozialen Netzwerke

„In der einschlägigen Literatur dominiert sehr deutlich der Befund einer Erosion sozialer Netzwerke in Folge der Arbeitslosigkeit.“ (vgl. Marquardsen 2012: 258). In einem schleichenden Prozess zieht sich die Mehrzahl der Erwerbslosen aus sozialen Beziehungen zurück. Einerseits können durch die materielle Einschränkung Freizeitbeziehungen nicht mehr gepflegt werden (vgl. ebd.: 259). Andererseits divergieren die Lebenswelten und die darin eingelagerten Alltagserfahrungen von Arbeitenden und Arbeitslosen stark und die zuvor gegebenen Gemeinsamkeiten schwinden. Durch die unterschiedlichen Bezugspunkte wird die Kommunikation und Interaktion erschwert. Ausserdem ist der Stellenwert des Gesprächsthema „Arbeit“ nicht zu unterschätzen. Durch die fehlenden eigenen Erfahrungen wird den Arbeitslosen „das legitime Recht sich zu äussern, potentiell entzogen“ (vgl. Hepp 2005: 130f.). Dies kann zur Folge haben, dass Kontakte zu arbeitenden Personen abgebrochen werden. Oft wird Erwerbslosigkeit als stigmatisierend erfahren, was einen Rückzug noch verstärkt (vgl. ebd.). Grundsätzlich

besteht aufgrund des Ausschlusses aus dem Erwerbsprozess ein Mangel an sozialen Kontakten ausserhalb des familiären und privaten Rahmens, was zu einer Einschränkung des sozialen Horizonts und somit einer Homogenisierung sozialer Beziehungen führt (vgl. Marquardsen 2012: 256). Nach Marquardsen (2012: 265) darf der Wandel der sozialen Beziehungen aber nicht auf deren Abbau reduziert werden. Es würden nämlich auch bestehende Kontakte intensiviert und neue Kontakte geknüpft. Grundsätzlich verändert sich durch Arbeitslosigkeit aber die soziale Identität und die bisher gegebenen Rollen müssen neu ausgestaltet werden (vgl. Hepp 2005: 129).

Fehlende Bewährung durch Arbeit

Arbeitslose sind von gesellschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten abgeschnitten, wodurch ihnen die Möglichkeit genommen wird, sich praktisch zu bewähren. Die eigenen (beruflichen) Kompetenzen können weder angewandt noch unter Beweis gestellt oder weiterentwickelt werden. Erwerbslosigkeit bedeutet ein Verlust an Lern- und Qualifizierungsmöglichkeiten im jeweiligen Berufsfeld. Als Ausnahme sind hier repetitive und anforderungsarme Arbeitsplätze zu nennen (vgl. Mohr 2001: 118). Negt (2011 zit. nach Kratz 2015: 7) spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „Enteignung der Fähigkeiten und Eigenschaften, die (...) in einem mühsamen und aufwendigen Bildungsprozess erworben wurden“. Auf der sozialen Ebene fallen in die Arbeit eingelagerte Kooperations- und Anerkennungsbeziehungen weg (vgl. Nadai 2007a: 140). Den Erwerbslosen werden Erfahrungen der Selbstwirksamkeit entzogen und es wird ihnen ihre berufliche Identität genommen, was Auswirkungen auf das Selbstbewusstsein und die psychische Verfassung hat. Keine sinnvolle und nutzbringende Tätigkeit für die Gesellschaft erbringen zu können, führt zum Gefühl, nicht gebraucht zu werden und aus gesellschaftlichen Zusammenhängen ausgeschlossen zu sein (vgl. Schäfer 2008: 140). In unserer Gesellschaft besteht die vorherrschende Wertevorstellung der „Arbeit um jeden Preis“. Ein gelungenes Leben basiert darauf, über einen Arbeitsplatz zu verfügen (vgl. ebd.: 137-141). Arbeitslosen wird die Partizipation an und Erfüllung von gesellschaftlichen Normalitätserwartungen verwehrt (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009: 26). Weiter besteht ein hoher Rechtfertigungsdruck bei den Betroffenen. Sie müssen nachweisen, dass sie keine faulen Sozialschmarotzer⁵ sind, sondern nützliche und damit gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft (vgl. Marquardsen 2012: 255).

⁵ Mehr dazu in Kapitel 3.1 *Die Programmatik des Aktivierens*.

Ungewisse Zukunft

Arbeitslosigkeit kann zum Verlust der Kontrolle über die eigenen Lebensbedingungen führen (vgl. Schäfer 2008: 144). Sie ist geprägt von Ungewissheiten, wodurch erwerbslose Personen unter einem ständigen Handlungs- und Entscheidungsdruck stehen. Gelingt nach unzählig wiederholten Bemühungen eine Arbeitsmarktintegration nicht, kann Hoffnungs- und Orientierungslosigkeit bei den Betroffenen entstehen und sich Zukunftsangst entwickeln. Eine Zukunftsplanung gestaltet sich schwierig unter Anbetracht der vielen Unwägbarkeiten und teilweise sehr geringen Möglichkeiten. Dies führt dazu, dass die eigene Lebenssituation nicht mehr als grundsätzlich plan- und gestaltbar erfahren wird (vgl. Mey/Benz 2010: 23). Wiederholte Misserfolgserlebnisse führen zu negativen Selbstbewertungen und zu Hilfslosigkeiten (vgl. Schäfer 2008: 147).

Die beschriebenen möglichen Folgen von Arbeitslosigkeit (Zerfall der Zeitstruktur, Veränderung der sozialen Netzwerke, fehlende Bewährung durch Arbeit und ungewisse Zukunft) führen bei vielen Betroffenen zu einem verschlechterten psychischen Gesundheitszustand und persönlichem Wohlbefinden. Damit einhergehend steigt das Risiko für zahlreiche psychosomatische Krankheiten (vgl. Schäfer 2008: 145).

Zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und psychosozialer Befindlichkeit wurde viel geforscht. Gemäss aktuellem Forschungsstand weisen Arbeitslose eine deutlich schlechtere psychosoziale Gesundheit auf als Erwerbstätige (vgl. Mohr 2001: 117, Rogge 2013: 21). Zudem konnte in vielen Studien gezeigt werden, dass sich der psychosoziale Zustand bei zuvor gesunden Erwerbstätigen erst durch die eintretende Arbeitslosigkeit verschlechtert hat (Kausationseffekte). Dies war in der Arbeitslosenforschung lange umstritten. Es ist nämlich auch eine Tatsache, dass psychosozial belastete Personen eher von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Gesunde (Selektionseffekte). Heute wird von den meisten Forschenden anerkannt, dass beide Phänomene gleichzeitig auftreten (vgl. Rogge 2013: 21).

Positive Aspekte von Arbeitslosigkeit

Trotz der überwiegend negativen Folgen von Arbeitslosigkeit darf nicht vergessen gehen, dass Arbeit auch als Belastung wahrgenommen werden kann. So kann beispielsweise Arbeitsüberlastung, Mobbing am Arbeitsplatz sowie sinnlose und entfremdete Arbeit genauso zu psychosozialen Problemen führen wie Stellenlosigkeit. Wie in Kapitel 2.1 aufgezeigt, unterliegt die Wirtschaft zurzeit einem starken Wandel, wodurch prekäre Arbeitsverhältnisse auf Kosten der „Normalverhältnisse“ zunehmen. Hier stellt sich die Frage, inwiefern ein solches Arbeitsverhältnis die vorgängig beschriebene Integrationsleistung noch erbringen kann (vgl. Baechtold 2007: 7). Prekäre

Arbeitsbedingungen produzieren unsichere Lebensverhältnisse und -perspektiven. So kann Arbeit desintegrativ auf andere relevante gesellschaftliche Bereiche wirken (vgl. Gazareth/Wyss/Iglesias 2007: 156). Wie zuvor dargestellt, leidet die Mehrheit der Arbeitslosen in unterschiedlicher Form unter ihrer Situation. Aber Stellenlosigkeit muss nicht nur negativ bewertet werden. So kann Arbeitslosigkeit von zuvor prekär Beschäftigten als „geringeres Übel“ erlebt werden (vgl. Rogge 2013: 32). Auch kann eine Kündigung erstmal Entlastung bedeuten, wenn jemand gesundheitlich angeschlagen ist und/oder den Leistungsanforderungen nicht mehr genügen kann (vgl. Schäfer 2008: 141).

3 Die Aktivierungspolitik

3.1 Merkmale der aktuellen Aktivierungspolitik

Ab den achtziger Jahren, von den USA und Kanada ausgehend, implementierten im Laufe der neunziger Jahre alle westlichen Wohlfahrtsstaaten die aktivierende Sozialpolitik (vgl. Wyss 2009: 9). Diese Ausrichtung der Sozialpolitik am Paradigma der Aktivierung bedeutet, dass sozialstaatliche Leistungen nicht mehr wie bisher bedingungslos gewährt, sondern neu an Gegenleistungen der Beziehenden gebunden werden (vgl. Nadai 2007a: 135f.). Die rasche berufliche Eingliederung ist prioritäres Ziel. Arbeitslose, Invalide, Sozialhilfebeziehende – sie alle sollen mittels Anreizen und Druck möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Damit dies gelingt, wird von den Erwerbslosen erwartet, dass sie sich den stets wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anpassen. Grundsätzlich sollen sich die Betroffenen „aktiv“ und eigenverantwortlich um ihre Integration bemühen, der Sozialstaat kann aber auch mit verschiedenen sogenannten arbeitsmarktlichen Massnahmen in die Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit investieren. Die Teilnahme an diesen Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ist verbindlich, denn eine Verweigerung kann zu bedeutenden finanziellen Sanktionen führen (vgl. ebd.).

In der Schweiz werden bei Erwerbslosigkeit die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Invalidenversicherung (IV) und die Sozialhilfe aktiv. In Kapitel 2.1 habe ich den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren sowie die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse in der Schweiz beschrieben. Diese Entwicklung bedeutete für die Systeme der sozialen Sicherung einen enormen Zuwachs an Leistungsbeziehenden und dadurch stark steigende Sozialausgaben. Um diese Ausgaben zu senken, wurde die ALV, IV und Sozialhilfe durch verschiedene Reformen nach aktivierungspolitischen Zielen neu ausgerichtet. Die Befürworter und Befürworterinnen wollten so die finanzielle Situation der Institutionen längerfristig sichern und damit stärken. Weiter sollte durch die Forcierung der schnellen Eingliederung in den Arbeitsmarkt der „zunehmenden strukturellen Verhärtung der Arbeitslosigkeit“ entgegengewirkt werden (vgl. Weber 2001: 8). Denn je länger Betroffene arbeitslos sind, desto geringer sind ihre Chancen eine neue Arbeitsstelle zu finden. Nach Weber (2001: 7) kann Langzeitarbeitslosigkeit zu „einer Entwertung des Humankapitals“ führen, was von den Arbeitgebenden meist negativ gedeutet wird. Der sogenannte Selbstverstärkungsprozess verlängert die Phase der

Langzeitarbeitslosigkeit: Je länger die Stellenlosigkeit andauert, desto schwieriger wird es, potentielle Arbeitgebende von den eigenen Fähigkeiten zu überzeugen.

Wie die Aktivierungsprogrammatik in den einzelnen Institutionen konkret umgesetzt wurde, beschreibe ich nachfolgend.

Revisionen der Arbeitslosenversicherung

Seit der zweiten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) Mitte der neunziger Jahre verfolgt die ALV eine strikte Aktivierungspolitik. Die Gesetzesänderungen haben die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit zum Ziel, um so die Arbeitslosen möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu diesem Zweck wurden die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) errichtet, in denen die Erwerbslosen registriert, beraten und kontrolliert werden – tatsächliche Stellenvermittlung findet nur wenig statt (vgl. Streckeisen 2012: 63). Um eine Arbeitslosenentschädigung zu erhalten, die 80, respektive 70 Prozent des versicherten Lohnes ausmacht, müssen verschiedene Gegenleistungen erbracht werden. Dazu gehört das regelmässige Verfassen von Bewerbungsschreiben, die Bereitschaft zum Zwischenverdienst, das Annehmen jeder „zumutbaren“⁶ Arbeit sowie die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen. Diese können in Bildungsmassnahmen (Kurse für berufliche Umschulungen, Weiterbildungen, Übungsfirmen, Ausbildungspraktika) und Beschäftigungsmassnahmen (Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Motivationssemester, Berufspraktika) sowie die so genannten speziellen Massnahmen (Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse, Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit) unterteilt werden. Um das Erbringen dieser Gegenleistungen durchsetzen zu können, wurden im AVIG neu Sanktionsmechanismen verankert. Widersetzen sich die Erwerbslosen den Vorstellungen und Forderungen der RAV-Angestellten, so können bis zu 60 Einstelltage verordnet werden (vgl. ebd.: 62f.). Streckeisen (2012: 62) und Nadai (2007a: 142) sehen in der aktivierungspolitischen Ausrichtung der ALV, die Verletzung eines wichtigen Grundsatzes des Sozialversicherungsrechts. Denn durch das Einzahlen der Versicherungsbeiträge wird eigentlich ein Recht auf Sozialleistungen erworben, welches „beim Eintreten des versicherten Risikos nicht weiter gerechtfertigt werden muss“ (Streckeisen 2012: 62).

Diese Verschärfungen wurden akzeptiert, da die Revision auch Punkte beinhaltete, von denen die Erwerbslosen profitieren konnten. So wurde die maximale Bezugsdauer der Taggelder angehoben, Gutverdienende stärker zu Finanzierung gebeten und die Bedeutung der Weiterbildungen gestärkt. In der Praxis zeigt sich aber, „dass nicht ein

⁶ Das Kriterium der „Zumutbarkeit“ wird je nach RAV-Berater_in unterschiedlich angewendet, um die Erwerbslosen zur Annahme einer Stelle zu bewegen (vgl. Streckeisen 2012: 64). Ob diese Arbeit den jeweiligen beruflichen Vorstellungen der Klientel entspricht, spielt dabei eine untergeordnete Rolle (vgl. Nadai 2007a: 139).

„Recht auf Weiterbildung“ (...) verankert worden war, sondern eine Pflicht, sich an die Bedingungen des Arbeitsmarkts anzupassen“ (Streckeisen 2012: 63). Weiter wurden die erwähnten Zugeständnisse in der dritten Revision (2003) wieder rückgängig gemacht – die maximale Bezugsdauer wurde gekürzt und der Solidaritätsbeitrag auf hohe Einkommen abgeschafft, zudem wurde die Beitragszeit von sechs auf zwölf Monate erhöht (vgl. ebd.: 63). In der vierten Revision (2011) wurden neben weiteren Gesetzesverschärfungen die Beitragszeit für den maximalen Taggeldbezug auf achtzehn Monate erhöht und bei den jungen Erwerbslosen die Leistungsansprüche stark eingeschränkt. Die Dauer des Taggeldbezugs wurde bei den unter 25-Jährigen um die Hälfte auf 200 Tage gekürzt, die Wartezeit von Schul- und Studienabgehenden auf 120 Tage erhöht und bei den unter 30-Jährigen das Kriterium der „zumutbaren Arbeit“ aufgeweicht (vgl. ebd.: 64).

Diese Gesetzesanpassungen der ALV erhöhten den Druck auf die Arbeitslosen und brachten ihnen insgesamt mehr Pflichten als Rechte ein.

Revisionen der Invalidenversicherung

Um den Rentenanstieg zu stoppen, wurde 2003 die 4. und 2007 die 5. Gesetzesrevision der IV durchgeführt. Dabei wurde die Beitragszeit erhöht, die Rentenzusprechung verschärft sowie verschiedene Leistungen gestrichen. Die verschärfte Rentenzusprechung bezog sich auf zahlreiche psychische Erkrankungen, da diese als Hauptursache der Rentenzunahme identifiziert wurden (vgl. Streckeisen 2012: 65). In der 5. IV-Revision wurde ein „Früherkennungssystem“ umgesetzt. Zeichnen sich gesundheitlichen Schwierigkeiten ab, sollen diese durch gezielte Massnahmen abgewendet und damit Invalidität verhindert werden. Mitarbeitende und Vorgesetzte sowie Hausärztinnen und Hausärzte sollen den IV-Stellen ihre Beobachtungen weiterleiten. Obwohl die Verhinderung von Invalidität vordergründig ein legitimes Ziel ist, werden durch diese Praxis der Schutz der Privatsphäre der Betroffenen und die berufliche Schweigepflicht der Ärztinnen und Ärzte missachtet. Zusätzlich wurden regionale ärztliche Dienste eingerichtet, da Hausärzt_innen unter dem Verdacht stehen, ihre Patient_innen zu wohlwollend zu beurteilen (vgl. ebd.).

Der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ bestand schon seit 2007 wurde aber in der neusten Revision von 2012 noch verstärkt (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 22). Es wird nicht mehr nur bei den Neurenten angesetzt, sondern zusätzlich die Förderung der Rückkehr der Rentner_innen in den Arbeitsmarkt vorgesehen. Die veränderten Gesetze verpflichten die Betroffenen bei jeder zumutbaren Massnahme mitzuwirken und jede zumutbare Stelle anzunehmen – „auch wenn dies nur zu einer kurzfristigen Ablösung von der IV führen sollte“ (ebd.). Ausserdem werden kaum mehr lebenslängliche Renten

gesprächen, heute wird der Rentenanspruch regelmässig überprüft (vgl. Streckeisen 2012: 66). „Obwohl damit die „Wiedereingliederung“ gefördert werden soll, sind weiterhin keine Verpflichtungen für Unternehmen vorgesehen, IV-Rentner_innen einzustellen.“ (ebd.: 67)

Veränderte Sozialhilferichtlinien

Die SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) hat sich mit den 2005 überarbeiteten Richtlinien zur Ausgestaltung der Sozialhilfe dem Aktivierungsparadigma verpflichtet. Der passive Bezug von Sozialgeldern wird auch hier durch die Forderung nach aktiven Integrationsbemühungen ersetzt. Um Leistungsbeziehende dazu zu motivieren, nach alternativen Einkommensquellen zu suchen, wurde unter anderem der Grundbedarf zum Lebensunterhalt um 10 Prozent gesenkt (vgl. Nadai 2009: 13). Die Befürworter_innen der Aktivierungspolitik wollen so verhindern, dass sich die Sozialhilfebeziehenden „zu bequem in der sozialen Hängematte einrichten“. Weiter wurde ein unübersichtliches System von Anreizen und Sanktionen eingeführt. Anreize können Zulagen sein, die bei der Teilnahme von Integrationsmassnahmen gesprochen werden sowie erhöhte Einkommensfreibeträge, die erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden gestattet werden (vgl. Streckeisen 2012: 67). Um Fehlverhalten der Klient_innen zu sanktionieren, können Leistungskürzungen bis auf das „absolute Existenzminimum“ vorgenommen werden (vgl. Nadai 2009: 13).

Dieses aus der Wirtschaft stammende Leistungsprinzip mit Bonuszahlungen hat dazu geführt, dass für nicht erwerbstätige, aber als erwerbsfähig eingeschätzte Personen die Leistungen auf ein Niveau reduziert wurden, welche langfristig das Überleben nicht sichern. Nach Nadai (2009: 13) hat die Sozialhilfe ihren Grundauftrag der Existenzsicherung aufgegeben, „ohne aber das Ziel der Integration erreichen zu können“. Weiter bedeutet eine aktivierende Sozialhilfe für die Beziehenden Willkür, denn in der Sprechung von Zulagen wurden enorme Unterschiede zwischen verschiedenen Städten festgestellt (vgl. ebd.: 14).

Gerade bei komplexen Problemlagen ist die Klientel auf eine Stabilisierung angewiesen – das leistungsorientierte Anreiz- und Sanktionssystem ruft aber konträr zu diesem Bedürfnis starke Verunsicherung hervor. Streckeisen (2012: 67f.) betrachtet dieses System als wirkungslos: Diejenigen Personen, welche zu einer eigenständigen Krisenbewältigung in der Lage sind, bräuchten keine Anreize und jene Personen, welche sich in einer schweren psychosozialen Krise befinden, können nicht auf Anreize reagieren und wären vielmehr auf umfassende Unterstützung angewiesen.

In allen drei Institutionen des Sozialstaates wurden die Zugangskriterien für den Leistungsbezug verschärft, die direkten Leistungen verringert sowie ein Anreiz- und Sanktionssystem und damit einhergehend eine Palette von Eingliederungsmassnahmen geschaffen. Beim Umbau der Institutionen stand die Senkung der Kosten im Vordergrund. Knöpfel (2008, zit. nach Nadai 2009: 15) stellt fest, dass sich die Zielsetzung der Institutionen von der Existenzsicherung hin zur möglichst raschen Arbeitsmarktintegration verändert hat. „Der primäre Zweck, im Schadensfall Schutz zu gewähren (...), droht aus dem Blickfeld zu rutschen.“ In der Leistungs-Gegenleistungsrhetorik zeigt sich das schwindende Bewusstsein, dass grundsätzliche Risiken des Lebens und nicht ökonomische Anreizstrukturen verantwortlich für sozialstaatliche Abhängigkeiten sind (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 97).

Die Programmatik des Aktivierens

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist Ausprägung einer bestimmten Ideologie und gründet auf spezifischen Annahmen. So wird davon ausgegangen, dass bedingungslos gewährte sozialstaatliche Unterstützung zum Faulenzen animiert und den Missbrauch der sozialen Sicherungssysteme begünstigt (vgl. Schallberger/Wyer 2011: 27f.). Obwohl diese Vorstellung – dass bedingungslose Sozialgelder zu Passivität animieren und keine Leistungsanreize beinhalten – zu einer tiefgreifenden Transformation des Sozialstaates führte, existieren interessanterweise nur wenige empirische Studien zu diesem Zusammenhang. Zusätzlich sind die wenigen vorhandenen Ergebnisse sehr widersprüchlich (vgl. Scherschel/Streckeisen/Krenn 2012: 8).

Wer über längere Zeit Sozialleistungen bezieht, wird nun unweigerlich verdächtigt, dies nicht ordnungsgemäss, sondern missbräuchlich zu tun. Erwerbslosen wird generell ein fehlender Arbeitswille unterstellt. Dieses grundsätzliche Misstrauen wurde über die zuvor beschriebenen ALV- und IV-Reformen sowie Veränderungen der SKOS- Richtlinien „in die Architektur der sozialen Sicherungssysteme eingebaut“ (vgl. Nadai 2007a: 135). Die arbeitsmarktlichen Massnahmen dienen nicht nur der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, mit der sie legitimiert werden, sondern auch der Prüfung der Arbeitswilligkeit (vgl. ebd.). Programme zur vorübergehenden Beschäftigung können in diesem Zusammenhang als Nachweis über den Arbeitswillen und somit als Konformitätstest genutzt werden.

Dieses Bild von faulen Sozialleistungsbeziehenden wird durch einen psychologischen Mechanismus, von Horkheimer und Adorno als „falsche Projektion“ bezeichnet, zusätzlich verstärkt (vgl. Wyss 2009: 28). Die Menschen fühlen sich im kapitalistischen System ganz allgemein unterdrückt. Durch fehlendes Bewusstsein können sie sich dieses latente, unguete Gefühl aber nicht erklären und projizieren es auf eine willkürlich ausgewählte

Bevölkerungsgruppe – in diesem Fall auf die Abhängigen von staatlichen Geldern. Den Leistungsbeziehenden wird unterstellt, dass sie sich auf Kosten der Allgemeinheit ein schönes Leben machen, während die arbeitende Bevölkerung für sie aufkommen muss. In den „Untätigen“ wird die Ursache für das verspürte Unbehagen festgemacht und durch Diffamierung sowie Ausgrenzung versucht, das schlechte Gefühl loszuwerden. Diese „falsche Projektion“ trägt zur Stigmatisierung von Langzeitarbeitslosen bei. „Falsch“ ist die Projektion im doppelten Sinne: Einerseits sind die Arbeitslosen nicht Ursache des unguuten Gefühls und andererseits ist deren Lebensqualität meist weniger hoch, als sich dies die Arbeitenden vorstellen (vgl. ebd.: 28f.).

Der aktivierende Sozialstaat fordert von den Bedürftigen, eigenverantwortlich mit ihren Risiken umzugehen, wodurch Problemlagen individualisiert wurden. Bei der Rechtfertigung und Durchführung von aktivierungspolitischen Massnahmen wird vorgegeben, eine gelungene Integration in den Arbeitsmarkt hinge einzig vom Willen und Verhalten der Betroffenen ab (vgl. Ludwig-Mayerhofer 2009: 281, Marquardsen 2012: 253). „Arbeitslosigkeit wird als Folge individueller Verhaltensdefizite interpretiert.“ (Marquardsen 2012: 253) Den erwerbslosen Personen wird charakterliche Schwäche wie Faulheit oder Disziplinlosigkeit zugeschrieben. Die Aktivierungsmassnahmen haben aufgrund dieser Annahmen die Aufgabe, den Willen bei den Arbeitslosen zu „aktivieren“ und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, um dadurch einen drohenden sozialen Ausschluss zu verhindern. Nach Wyss (2009: 12f.) wird dabei verschleiert, dass Arbeitslosigkeit primär durch die Mechanismen des kapitalistischen Systems erzeugt wird und „eben gerade nicht vom Willen der Betroffenen abhängig ist“. „Die allermeisten Unternehmungen sind in einer durchkapitalisierten Gesellschaft an langzeitarbeitslos gemachten Menschen in der Regel nicht mehr oder nur sehr bedingt überhaupt noch interessiert. Es stehen immer `Bessere` zur Wahl.“ (ebd.: 13). Strukturelle Probleme werden auf die Betroffenen abgewälzt und es wird ihnen die Verantwortung für eine gelingende Arbeitsmarktintegration übergeben. Langzeitarbeitslose unterstehen beim Versuch einer Wiedereingliederung einem enormen Risiko zu scheitern. In der Perspektive der Aktivierungspolitik liegt die Schuld jedoch bei den Arbeitslosen selbst – sie wären zu passiv gewesen und hätten sich einfach nicht genügend um ihre Integration bemüht. Dies führt zu einer Stigmatisierung von Personen, welche trotz arbeitsmarktlicher Massnahmen nicht integrierbar bleiben (vgl. ebd.).

Sozialstaat im Dienste des globalisierten Kapitalismus

Nach Wyss (2009: 16) richten sich die aktivierungspolitischen Massnahmen weniger an die Arbeitslosen selbst, sondern dienen wesentlich der Abschreckung der noch im Erwerbsleben befindenden Personen. Denn die Angst bei eintretender Arbeitslosigkeit

auch in Beschäftigungsprogramme gedrängt zu werden sowie in den sozialstaatlichen Institutionen eine Aushöhlung von Rechten und einen entwürdigenden Umgang vorzufinden, bringt die Menschen dazu, sich jedem Arbeitgebenden zu jeder Bedingung anzubieten. Denn freiwillig würde sich die Erwerbsbevölkerung den Ausbeutungs- und Entlassungsmechanismen nicht aussetzen. Langzeitarbeitslose halten als negative Projektionsfläche zum Mittel der sozialen Abschreckung hin. Um den sozialen Druck hoch zu halten, wird die Entwicklung von Alternativen zum normalen Erwerbsleben verhindert (vgl. ebd.: 14-16).

Im Rahmen der offiziellen Politik wird Aktivierung als positive Hilfestellung dargestellt. Dabei wird nach Wyss (2009: 12) soziale Integration jedoch nur vorgetäuscht. Es werde nämlich dabei mitgewirkt, sozialen Ausschluss zu produzieren. Der Sozialstaat stehe im Dienste des globalisierten Kapitalismus, weil er unmittelbar von den Erwerbslosen und mittelbar von den Erwerbstätigen fordert, sich dem Arbeitsmarkt anzupassen und dabei die Menschen in prekäre, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse drängt. Nach Scherschel et al. (2012: 8) hat die Aktivierungspolitik zur Flexibilität der Märkte beitragen.

Bevormundende und diffamierende Ämterpraxis

Die Aktivierungspolitik mit ihren innewohnenden Disziplinierungs- und Kontrollfunktionen ebnet den Boden für eine Ämterpraxis, welche von den Betroffenen oftmals als missachtend, diffamierend, bevormundend oder entmutigend erfahren wird (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 9). Missachtung findet statt, wenn gesundheitliche Beeinträchtigungen oder in der Berufsbiografie angelegte Ressourcen bei den vorgeschlagenen oder verordneten Massnahmen nicht angemessen berücksichtigt oder gewürdigt werden. Diffamierend wird der generelle Verdacht der Faulheit und des missbräuchlichen Leistungsbezugs erlebt. Werden die eigenen Bemühungen der Requalifizierung und Repositionierung von den Angestellten der RAV oder der Sozialhilfe aufgrund von Misstrauen oder vermeintlich besserem Wissen nicht unterstützt, sondern angezweifelt oder sogar verhindert, erfahren die Betroffenen eine Bevormundung. Entmutigung stellt sich ein, wenn die Ämter pädagogisierend oder infantilisierend handeln und so den Stolz auf die bisherigen Biografie und Lebensführung zunichtemachen (vgl. ebd.).

Nadai (2007a: 143) beschreibt die Aktivierungspolitik als ein paradoxes Unterfangen. Auf der einen Seite wird den Betroffenen Passivität unterstellt, denn sonst bräuchte es ja keine Aktivierung. Andererseits sollten die Arbeitslosen ihre Problemlagen eigenverantwortlich bewältigen – dies setzt aber Handlungsfähigkeit und Aktivität voraus, die durch arbeitsmarktliche Massnahmen erst erreicht werden sollten.

Zuweisungspraxis in die Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen

Entsprechend des Aktivierungsimperativs sollten alle Personen im erwerbsfähigen Alter arbeiten. Da aber nicht alle in der Form ausgestattet sind, wie dies der Arbeitsmarkt erfordert, investieren die sozialstaatlichen Institutionen in die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbslosen. Durch gezielte Sozialinvestitionen sollen „produktive Gesellschaftsmitglieder geformt werden, die sich den Anforderungen des flexiblen Arbeitsmarktes anpassen können“ (Nadai et al. 2013b: 3). Entsprechend des marktwirtschaftlichen Investitionsprinzips wird im Sozialwesen strategisch klug in gewinnträchtige Personengruppen investiert. So werden die begrenzten sozialstaatlichen Mittel haushälterisch für jene Erwerbslosen eingesetzt, bei denen die Eingliederungschancen relativ gut erscheinen. Als Gewinn wird die Unabhängigkeit öffentlicher Unterstützung verstanden, wodurch der Sozialstaat Ausgaben einsparen kann (vgl. Nadai et al. 2013b: 3-7).

Beim RAV und auf dem Sozialdienst⁷ werden die Adressat_innen von Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit nach bestimmten Kriterien ausgewählt. Es wird dabei die Frage nach der Notwendigkeit und der Rentabilität gestellt. Ist Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung überhaupt nötig oder gelingt dies der betroffenen Person aus eigener Kraft? Ist eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktliche Massnahmen überhaupt zu erwarten (vgl. Nadai/Hauss/Canonica 2013a: 11)? Für die Einschätzung der Rentabilität von Sozialinvestitionen werden die Voraussetzungen der Klient_innen anhand der Dimensionen Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt, Verwertbarkeit des Arbeitsvermögens sowie des Verhaltens oberflächlich diagnostiziert und kategorisiert. Die *Verfügbarkeit* wird einerseits über körperliche, psychische oder kognitive Beeinträchtigungen und andererseits über die Haushaltssituation bestimmt – gibt es einschränkende Care-Verpflichtungen oder ist jemand als „Ernährer“ besonders stark auf ein Einkommen angewiesen (vgl. ebd.: 11f.). Die *Verwertbarkeit* wird durch formale Qualifikationen, informelle Kompetenzen, Arbeitserfahrung und das Alter eingeschätzt. Beim Bestimmen des *Verhaltens* geht das Personal der RAV und der Sozialdienste von der Annahme aus, dass das Verhalten der Erwerbslosen ihnen gegenüber, demjenigen bei der Stellensuche und auf dem Arbeitsmarkt entspricht. Entscheidend für die Einschätzung des Verhaltens sind dabei Aspekte wie Motivation, Arbeitswille, Kooperationsbereitschaft, Sozialkompetenzen, gepflegtes Auftreten sowie die

⁷ Direkt von der IV werden keine Klient_innen den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung zugewiesen, jedoch indirekt über die Sozialhilfe. Dies ist der Fall, wenn IV-Teilrentenbeziehende aufgrund ihrer eingeschränkten Leistungsfähigkeit keine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt finden und das fehlende Einkommen von der Sozialhilfe ergänzt wird.

Formulierung eigener beruflicher Pläne und Ziele. Durch gezielte Selbstdarstellung in den Institutionen können die Klient_innen somit ihre Kategorisierung mitbeeinflussen (vgl. Nadai et al. 2013b: 3). Nach Ott (2011: 281) hat dieses Erheben von Kompetenzen, Stärken und Potentialen einen selektiven und ordnenden Zweck, der eine Individualisierung des strukturellen Problems der Arbeitslosigkeit ermöglicht.

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen werden nicht nur zur Unterstützung der erwerbslosen Personen gesprochen, sondern auch zu deren Disziplinierung. „Die „Notwendigkeit“ bezieht sich in diesen Fällen nicht auf die Defizite der Erwerbslosen, sondern auf das Kontrollbedürfnis der Institutionen, z.B. bei Verdacht auf Missbrauch (...).“ (Nadai et al. 2013a: 14) Dabei wird nicht in die Beschäftigungsfähigkeit der Klient_innen investiert, sondern es werden Kosten durch Leistungskürzungen oder -einstellungen gespart. Denn bei einer Verhärtung des Verdachts können die Klient_innen sanktioniert werden (vgl. ebd.).

Dieses Profiling anhand der Dimensionen Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt, Verwertbarkeit des Arbeitsvermögens sowie das Verhalten im institutionellen Kontext findet sowohl auf dem RAV wie auch dem Sozialdienst statt. Jedoch arbeiten diese beiden Institutionen unter anderen rechtlichen Bestimmungen, haben eine unterschiedliche Auswahl an zu verfügbaren Massnahmen⁸ und nehmen ihr Klientel in Bezug auf das „Problem“ Arbeitslosigkeit verschieden wahr (vgl. Nadai et al. 2013a: 12).

Für die ALV sind ihre Klient_innen in erster Linie Personen, deren einzige Schwierigkeit die fehlende Arbeit darstellt. Mögliche persönliche oder soziale Probleme sowie Care-Verpflichtungen spielen in diesem Kontext keine Rolle. Die ALV sieht ihre Aufgabe in der „Absicherung bzw. Überwindung des Erwerbsausfalls“ und unterstützt in dem Sinne die Stellensuchenden nur minimal (vgl. ebd.). Zu Beginn der Erwerbslosigkeit spricht das Personal ihren Klient_innen Handlungsfähigkeit und Selbstständigkeit bei der Stellensuche zu. So kontrolliert das RAV in dieser Zeit auch nur, ob genügend Bewerbungen geschrieben werden. Einzig bei ungenügenden Bewerbungsunterlagen, eingeschränkten Deutschkenntnissen oder bei nicht vorhandenen grundlegenden Computerkenntnissen werden die sofortigen Massnahmen des Bewerbungs-, Sprach- oder Computerkurses verfügt (vgl. ebd.). Zusätzliche Massnahmen werden nur bei jenen Personen gesprochen, die bereits über längere Zeit erfolglos eine Stelle suchen und über Eingliederungsschwierigkeiten verfügen. Diese Schwierigkeiten können beispielsweise das Alter, fehlende Qualifikationen, Migrationshintergrund mit mangelnden Deutschkenntnissen, Care-Verpflichtungen oder ungenügende Motivation sein.

⁸ In der ALV ist die Palette der beruflichen Fördermöglichkeiten grösser als in der Sozialhilfe (vgl. Nadai et al. 2013a: 13).

Entsprechend wird entlang von Verfügbarkeit, Verwertbarkeit und Verhalten selektiert, ob sich eine Sozialinvestition lohnt. Unrentabel sind Personen, auf die verschiedene der genannten Aspekte auf einmal zutreffen – beispielsweise eine ältere, unqualifizierte Migrantin mit ungenügenden Deutschkenntnissen und gesundheitlichen Einschränkungen. Bei der Gruppe der selbständig Suchenden, welche etwa 20 Prozent aller bei der ALV Registrierten ausmacht, werden Massnahmen als unnötig betrachtet (vgl. ebd.: 12f.).

Die Sozialhilfe nimmt bei vielen der Leistungsbeziehenden komplexere Problemlagen wahr. Trotzdem werden die Personen in erster Linie als Erwerbslose betrachtet, die möglichst schnell zurück in den Arbeitsmarkt gelotst werden sollten. Aufgrund des Prinzips der Subsidiarität unterstehen die arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden nämlich der Pflicht, durch „Einsatz der eigenen Arbeitskraft“ ihre Unterstützungsbedürftigkeit zu mindern (vgl. Nadai et al. 2013a: 13). Von der Arbeitspflicht ausgenommen sind Sozialhilfebeziehende, welche gesundheitlich eingeschränkt sind, Suchtproblematiken aufweisen oder kurz vor der Pension stehen. Gesundheitliche Probleme werden jedoch oftmals missachtet. Da in der Regel schwerwiegendere Probleme bei den Sozialhilfebeziehenden vorhanden sind, sieht die Institution es als ihre Aufgabe, Unterstützung und Anstösse bei der Arbeitsmarktintegration zu geben (vgl. ebd.). Da der Sozialhilfe der Auftrag der sozialen Integration zukommt, kann im Gegensatz zu der ALV auch in Menschen „investiert“ werden, welche geringe Aussichten auf eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt haben (vgl. Nadai et al. 2013a: 14). Jene Personen sollen vor den psychischen und sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit bewahrt werden. Trotzdem werden die verfügbaren Massnahmen als Vorstufe zur beruflichen Integration dargestellt – als eine Integration auf Umwegen für Personen, welche mehrschichtige Problemlagen aufweisen (vgl. ebd.).

Die Sprechung von Aus- und Weiterbildungsmassnahmen respektive Umschulungen ist in den Institutionen sehr restriktiv geregelt. Das geltende Abstandsgebot besagt nämlich, dass vom Sozialstaat unterstützte Personen nicht bessergestellt werden dürfen, als jene Personen, die für ihren Lebensunterhalt selbständig aufkommen (vgl. Nadai et al. 2013b: 10). Ein schneller Stellenantritt hat Vorrang zu nachhaltiger Qualifizierung. Entsprechend des Kreisschreibens des SECO ist die Finanzierung von Grundausbildungen und beruflichen Weiterbildungen nicht Auftrag der ALV. „Die Sozialhilfe hat selbst keine Angebote mit Bildungscharakter und kann Bildungskosten nur dann übernehmen, wenn diese weder über den Grundbedarf noch über Stipendien gedeckt werden können“ (Nadai et al. 2013b: 10). Aufgrund des Abstandsgebotes werden Erwerbslose mit

höherem kulturellem Kapital bei Bildungsinvestitionen bevorzugt und jene ohne Schul- und Berufsabschlüsse benachteiligt. Nadai et al. (2013a: 14) sehen in Folge dieser institutionellen Regeln eine Verfestigung sozialer Ungleichheit. Es wird gerade denjenigen Personen zu wenig Unterstützung geboten, welche es am dringendsten nötig hätten. Um die berufliche Eingliederung der Erwerbslosen zu fördern, kann nebst den Bildungs- auch in Beschäftigungsmassnahmen investiert werden. Auf diese werde ich im Kapitel 3.2 eingehen.

Grundsätzlich werden in der ALV und Sozialhilfe Personen als „Investitionsobjekte“ bevorzugt, die sich näher am Arbeitsmarkt befinden und keine ausserberuflichen Belastungen haben. Die von der Sozialhilfe gesprochenen Investitionen in die soziale Integration bilden dabei eine Ausnahme. Entsprechend des Investitionsprinzips soll nämlich mit möglichst wenig Aufwand eine möglichst schnelle Loslösung von der sozialstaatlichen Unterstützung umgesetzt werden.

Berufliche Zuständigkeiten in der Arbeitsintegration

Im Feld der Arbeitsintegration sind zurzeit verschiedene Berufsleute tätig. In der Sozialhilfe arbeiten vorwiegend diplomierte Sozialarbeiter_innen. Beim RAV verfügen die Angestellten vor allem über Branchenkenntnisse sowie über eine Weiterbildung in der Personalberatung und bei der IV sind meist Sachbearbeiter_innen angestellt – in beiden Institutionen arbeiten keine Sozialarbeitende oder andere Fachleute mit therapeutisch-beraterischem Hintergrund (vgl. Nadai/Canonica 2012: 28). In den Beschäftigungsprogrammen sind meist Sozialpädagoge_innen oder Arbeitsagoge_innen tätig (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 11). Wie Arbeitsmarktintegration in Zukunft verstanden wird, hängt davon ab, welche Berufsgruppe sich durchzusetzen vermag. Handlungsprobleme werden nämlich je nach Ausbildung unterschiedlich definiert und gelöst (vgl. ebd.: 26). Obwohl Professionelle der Sozialen Arbeit bei der Sozialhilfe und in den Beschäftigungsprogrammen tätig sind, können sie sich aufgrund der „gegebenen sozialpolitischen und organisationalen Strukturierungen“ oftmals nicht professionell verhalten (vgl. Nadai/Canonica 2012: 24). Zurzeit ist noch offen, welche Berufsgruppe das Feld der arbeitsmarktlichen Eingliederung von Erwerbslosen längerfristig besetzen wird (vgl. Nadai/Canonica 2012: 24).

3.2 Beschäftigungsprogramme

Arbeitsintegration umfasst verschiedenste Massnahmen. Die ALV und Sozialhilfe können entsprechend ihren rechtlichen Bestimmungen unterschiedliche Massnahmen verfügen: Kollektive Beschäftigungsmassnahmen (Programme zur vorübergehenden Beschäftigung), individuelle Praktika im ersten Arbeitsmarkt, Bildungsmassnahmen sowie Massnahmen direkt in den Unternehmen. In Abgrenzung zu diesen arbeitsmarktlichen Massnahmen stehen langfristige Programme (Werkstätte), in welche Erwerbslose von der IV zugewiesen werden.

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung sollen Arbeitslose bei einer raschen Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt unterstützen. Beschäftigungsprogramme versuchen Arbeitsplätze zu schaffen, die jenen des ersten Arbeitsmarktes ähnlich sind. So wollen sie „Gelegenheit zur kontinuierlichen Berufspraxis bieten“ mit dem Ziel, die Arbeitsmarktfähigkeit von Erwerbslosen zu erhalten oder zu verbessern (Nadai 2007a: 138). Schallberger/Wyer (2010: 12) zitieren die auf der Homepage des RAV dargestellte Zielsetzung der Programme: „Ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung erlaubt Ihnen eine berufsnahen Tätigkeit auszuüben, welche zum Ziel hat, Ihre beruflichen Schlüsselqualifikationen einzusetzen und zu vertiefen. Das Ziel dieser Programme ist die Erhaltung bzw. die Verbesserung Ihrer Arbeitsfähigkeit.“

Es existieren unterschiedliche Vorstellungen, was Beschäftigungsfähigkeit genau ausmacht. So hängt die konkrete Umsetzung dieses offen definierten Ziels von den Programmanbietern ab und kann sehr unterschiedlich ausfallen. Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung sollen dem Erhalt oder Erwerb verwertbarer Fähigkeiten und Qualifikationen dienen. Weiter sollen Belastungen, die durch das Fehlen von Arbeit entstehen können, durch eine Programmteilnahme verhindert werden. Erwerbslose mit bereits bestehenden psychosozialen Problemen sollen über die Programme schrittweise wieder an die Leistungserfordernisse des ersten Arbeitsmarktes herangeführt werden. Wie dies geschieht – ob sozialarbeiterische, therapeutische Hilfe im Rahmen der Programme geboten oder Arbeit generell schon als Allheilmittel betrachtet wird – hängt von der Ausrichtung der Programme ab. Bei verschiedenen Personen erscheint eine reguläre Anstellung vorerst nicht realistisch. Die Beschäftigungsprogramme haben sich bei diesen Erwerbslosen zum Ziel gesetzt, ihnen eine soziale Teilhabe zu ermöglichen.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen, welche jenen des ersten Arbeitsmarktes gleichen, ist schwierig umzusetzen. So sind bei vielen Teilnehmenden komplexe persönliche Problemen vorhanden, wodurch „Arbeitstempo, Arbeitsleistung und Arbeitsqualität den

Masstäben des ersten Arbeitsmarktes nicht genügen können“ (Nadai 2007a: 138). Per Gesetz wird den Beschäftigungsprogrammen verboten, die reguläre Wirtschaft zu konkurrieren. Weiter dürfen die Programme nicht zum Abbau regulärer Arbeitsstellen im öffentlichen Sektor führen (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 13). Daher finanzieren sich die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, mit Ausnahme der Spezialform Sozialfirma (vgl. *Sozialfirma*), nur zu einem geringen Teil durch Erträge des eigenen Wirtschaftens. Der Grossteil der Programmkosten wird durch die zuweisenden Stellen finanziert. Beschäftigungsprogramme sind mit Ausnahme der Übungsfirmen (vgl. *Übungsfirma*) in die reale Wirtschaft eingebunden und bieten dem ersten Arbeitsmarkt Produkte und Dienstleistungen an. Aufgrund des Konkurrenzierungsverbots müssen sich die Programme auf Nischenprodukte und -dienstleistungen konzentrieren oder virtuell wirtschaften (Übungsfirma).

Schallberger/Wyer (2010: 13) beschreiben die Tätigkeitsbereiche wie folgt:

Im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen werden hauptsächlich Tätigkeiten in den Bereichen des Recycling, der Textilverarbeitung, der Wald- und Landschaftspflege, der Verpackung, der einfachen Montage oder der Fertigung von Geschenk- und Bastelartikel ausgeübt. Einzelne Programme betreiben auch Brockenhäuser, Mittagstische und Einkaufsläden für Bedürftige oder Geschenkartikelboutiquen mit Erzeugnissen vorab aus der eigenen Produktion, oder sie führen im Auftrag von Gemeinden Wohnungsraumungen, Abbrucharbeiten, Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten sowie vereinzelt auch Einsätze im Pflegebereich aus.

Die Beschäftigungsprogramme werden teilweise nur bestimmten Gruppen (Sozialhilfebeziehenden oder Arbeitslosen) angeboten, wobei sich die Teilnehmenden aber in den meisten Programmen mischen. Weiter ist die Teilnahme normalerweise auf sechs Monate befristet (vgl. ebd.: 12f.).

Nachfolgend werde ich das Motivationssemester, die Übungsfirma sowie die Sozialfirma als Spezialformen der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung genauer erläutern.

Motivationssemester

Das Motivationssemester ist ein Brückenangebot für Schulabgänger_innen ohne Lehrstelle. Als spezielle arbeitsmarktliche Massnahme kann dieses vom RAV verfügt werden. Das Motivationssemester wird seit den 1990er Jahren als Reaktion auf die steigende Jugendarbeitslosigkeit und den Lehrstellenmangel angeboten. Nach Heinemann (2006: 9) funktioniert diese Zwischenlösung hauptsächlich als systemischer Puffer. „Dies bedeutet, dass nicht individuelle Kriterien – wie das Aufholen schulischer Defizite – die

Teilnahme beeinflussen, sondern vielmehr das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt.“ (ebd.) In diesem Zusammenhang wird auch sehr treffend von „organisierten Wartebänken“ gesprochen. Im Unterschied zu anderen Erwerbslosen, geht es nicht um eine Reintegration in den Arbeitsmarkt, sondern um den erstmaligen Einstieg in die Berufswelt. Die Ausgestaltungsformen der Motivationssemester können sehr unterschiedlich sein, sind aber immer eine Kombination aus den Elementen individuelle Beratung, Bildung und praktische Arbeit (vgl. ebd.: 10). In den programminternen Werkstätten und zu einem kleineren Anteil auch in externen Praktikumsstellen, sollen die Jugendlichen die klassische Arbeitstugenden (Schlüsselqualifikationen)⁹ erlernen, welche von einem vorbildlichen Lehrling und von einer produktiven Arbeitskraft erwartet werden. Im Bildungsteil werden die Jugendlichen in erster Linie in ihren Sozialkompetenzen gefördert und es werden ihnen Lerntechniken vermittelt. Grundsätzlich ist diese Bildungskomponente aber nicht qualifizierend (vgl. Nadai 2007a: 138). Nebst der Förderung von Arbeitstugenden und Sozialkompetenzen sowie dem Schliessen von Bildungslücken soll das Motivationssemester, wie der Name bereits sagt, die Motivation bei den Jugendlichen erhöhen. In diesem Zusammenhang möchte ich auf die im Kapitel 3.1 dargestellte Individualisierung von strukturellen Problemen und der damit einhergehenden persönlichen Defizitzuschreibung hinweisen.

Übungsfirma

Dieser Programmtyp wendet sich an Personen mit einer guten beruflichen Grundausbildung. Aufgrund des Konkurrenzierungsverbots dürfen nur in einem sehr begrenzten Rahmen Dienstleistungen und -produkte angeboten werden. Um auch qualifizierteren Erwerbslosen Arbeitsgelegenheiten bieten zu können, wird zur Simulation gegriffen. Übungsfirmen sind vorwiegend im kaufmännisch-administrativen Bereich tätig (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 92f.). Tätigkeiten werden simuliert, wie sie in realen Büros existieren: „Es werden Offerten geschrieben, eine Buchhaltung geführt, Gehaltszahlungen vorgenommen, Sozialversicherungsbeiträge einbezahlt, Sitzungen protokolliert (...) – all dies indes bloss fiktiv und zum Schein.“ (Schallberger/Wyer 2010: 93) Ziel dabei ist, Routinen der Arbeitswelt einzuüben oder wach zu halten. Den Übungsfirmen unterliegt nämlich die Annahme, dass ohne konstantes Training, Kompetenzen verloren gehen. Dieser Programmtyp richtet sich an Personen, die nach Abschluss ihrer Ausbildung noch

⁹ Dies können unter anderem Fleiss, Pünktlichkeit, Ordnung, Sorgfalt und Gehorsam sein (vgl. Heinemann 2006: 121).

keine Stelle gefunden haben (einüben) oder ihren bisherigen Arbeitsplatz verloren haben (wach halten) (vgl. ebd.: 92f.).

Sozialfirma

Unter dem Sammelbegriff „Sozialfirma“ existieren sehr unterschiedliche Formen. Nach Kehrl (2007: 38) gibt es verschieden Aspekte, welche eine Sozialfirma ausmachen – jedoch erfüllt keine Sozialfirma alle dieser Definitionspunkte. Sozialfirmen sind keine klassischen Programme zur vorübergehenden Beschäftigung. Sie befinden sich irgendwo in der Lücke zwischen regulärem und ergänzendem Arbeitsmarkt (vgl. ebd.: 45). Sozialfirmen verfolgen einerseits das soziale Ziel¹⁰ der Schaffung von Arbeitsplätzen für eingeschränkt leistungsfähige Menschen und andererseits das unternehmerische Ziel der Erwirtschaftung von Gewinnen. Diese angestrebten Gewinne werden aber nicht ausgeschüttet, sondern ins Unternehmen reinvestiert oder an die Mitarbeitenden ausbezahlt (vgl. Kehrl 2007: 38). Mindestens 50% der Betriebsaufwendungen sollen durch den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen am Markt, der übrige Teil durch öffentliche Gelder gedeckt werden. Die öffentlichen Mittel dienen dem Ausgleich des Wettbewerbsnachteils, welcher durch die eingeschränkte Leistungsfähigkeit eines Teils der Angestellten und dem damit verbundenen grösseren Personalbetreuungsaufwand entsteht (vgl. ebd.: 39). Nebst Angestellten mit verminderter Leistungsfähigkeit sind auch voll arbeitsfähige Personen angestellt, wobei die Anteile je nach Sozialfirma sehr unterschiedlich sein können, jedoch mindestens 30% sein sollen. Den Angestellten kann ein Lohn ausgestellt werden, in welchem aber auch die Sozialleistungen der zuweisenden Stelle beinhaltet sind.¹¹ Sozialfirmen sehen sich als besonders arbeitsmarktnah. Stufenweise sollen die Angestellten an die Leistungserfordernisse des regulären Arbeitsmarktes herangeführt werden. Bei einer positiven Entwicklung des Arbeitnehmenden ist ein interner Aufstieg möglich. So werden die Leistungen „gemessen“ und davon ausgehend ein entsprechender Lohn ausbezahlt (vgl. Kehrl 2007: 39-42). Die besondere Arbeitsmarktnähe zeichnet sich zudem durch die Tatsache aus, dass Sozialfirmen dezidiert keine sozialarbeiterischen oder therapeutischen Leistungen erbringen. Wie in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes steht die Arbeitskraft des Menschen im Zentrum – „die Angestellten sollen als Arbeitende und nicht als Klienten wahrgenommen werden“ (ebd.: 44).

¹⁰ Die soziale Zielsetzung wird ausserdem über Produkte und Dienstleistungen im Allgemeininteresse erreicht (vgl. Crivelli/Bracci/Avilés 2012: 9).

¹¹ Personen mit einer Invalidenrente erhalten einen ihre Rente ergänzenden Lohn. Sozialhilfebeziehenden wird in einzelnen und Arbeitslosengeldbeziehenden in keiner Sozialfirma Lohn ausbezahlt (vgl. Crivelli et al. 2012: 8).

Sozialfirmen bieten befristete sowie dauerhafte Anstellungen, wobei aber in erster Linie Personen mit einer Invalidenrente von unbefristeten Arbeitsverhältnissen profitierten (vgl. Crivelli et al. 2012: 8). In der vorliegenden Bachelorarbeit beziehe ich mich auf Erwerbslose, welche von der ALV und Sozialhilfe den Sozialfirmen zugewiesen werden. Von diesen Personen erhalten Arbeitslosentaggeldbeziehende ausschliesslich befristete, Sozialhilfebeziehende nur in wenigen Fällen unbefristete Arbeitsplätze (vgl. ebd.). Entsprechend des Aktivierungsparadigmas sollten arbeitsfähige Personen nämlich möglichst schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Obwohl das Beschäftigungsverhältnis in der Sozialfirma dem Anschein nach wie eines solchen im ersten Arbeitsmarkt ausgestaltet ist (inklusive „Arbeitsvertrag“ und „Lohn“), darf nicht vergessen werden, dass eine Anstellung nicht auf einer freiwilligen Bewerbung sondern auf einer amtlichen Verfügung basiert (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 99). Nach Schallberger/Wyer (2010: 167) gelingt es den Sozialfirmen in der Schweiz aktuell, „sich als die bessere Alternative zu „klassischen“ Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (...) darzustellen“.

Teillohnprogramm Zürich

Die Teillohnprojekte für Sozialhilfebeziehende der Stadt Zürich wurden nach dem Vorbild einer klassischen Sozialfirma aufgebaut (vgl. Kehrl 2007: 78). Interessant für die vorliegende Bachelorarbeit ist die Tatsache, dass der Teillohnbereich der Stadtzürcher Arbeitsintegration keiner Befristung unterliegt. Das Fernziel der Arbeitsmarktintegration bleibt bestehen, es werden jedoch längere Integrationswege zugelassen. So besteht das Teillohnprogramm aus einem Vier-Stufen-Modell, welches eine schrittweise Annäherung an den ersten Arbeitsmarkt erleichtern soll (vgl. Mey/Benz 2010: 12). Die Teilnehmenden können bei zunehmender Arbeitsfähigkeit und Leistungssteigerungen in die nächsthöhere Stufe übertreten, worauf mehr Lohn und verstärkte Integrationsbemühungen in den regulären Arbeitsmarkt folgen. Die zwei tieferen Stufen sind unbefristet, hingegen unterliegen die zwei höheren einer Befristung von je sechs Monaten. Bei den höheren Stufen besteht zudem ein Anrecht auf Coaching und Stellenvermittlung. Mey/Benz haben in ihren Untersuchungen festgestellt, dass die Befristung auf den letzten beiden Stufen bei vielen Teilnehmenden ähnliche Ängste auslösen, wie die vor dem Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt. Daher wird oft versucht, den Eintritt in die letzte Stufe möglichst heraus zu zögern (vgl. ebd.: 23f.)

Je nach Aufgabengebiet und Leistungsfähigkeit fällt der Lohn zwischen 1600 und 2000 Franken pro Monat aus. Dieser wird an die materielle Sozialhilfe angerechnet, wobei Einkommensfreibeträge von 150 bis 350 Franken gewährt werden. Interessant beim

Teillohnprogramm ist weiter, dass ab 50% die Pensen flexibel den Lebensumständen der Teilnehmenden angepasst werden (vgl. ebd.: 13).

Beschäftigung – Bildung

Die Grenzen zwischen Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen sind nicht trennscharf. So werden beispielsweise Übungsfirmen zu den Bildungsmassnahmen gezählt, obwohl die Teilnehmenden vor allem praktisch arbeiten. Auf der anderen Seite gelten Motivationssemester als Beschäftigungsmassnahme, auch wenn die Jugendlichen einen Tag pro Woche geschult werden (vgl. Nadai 2007a: 144).

Der aktuelle Forschungsstand zur Wirksamkeit von Beschäftigungsprogrammen

Zu den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung gibt es verschiedene Forschungsarbeiten sehr unterschiedlicher Qualität. Da die Beschäftigungsprogramme eine unter vielen arbeitsmarktlichen Massnahmen darstellen, werden sie oft zusammenhängend untersucht. Dies erschwert eine differenzierte Aussage über die Wirkungen spezifisch zu Beschäftigungsprogrammen (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 17). Viele Untersuchungen wurden nach ökonometrischen Methoden durchgeführt. Auf der Mikroebene wurde erforscht, ob sich die Chancen für eine Wiederanstellung durch die Teilnahme an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung im Vergleich zu Personen mit einem vergleichbaren Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofil, die kein Programm besuchten, statistisch verbesserten. „In der Mehrzahl der Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern (wird) kein positiver und oft ein negativer Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu werden, gefunden.“ (Gerfin 2004 zit. nach Nadai 2009: 14) In der Studie von Zweimüller und Lalive D’Epinay (2000) wurde festgestellt, dass die Programme die Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit verkürzen. Dies aber aufgrund der disziplinierenden Funktion, welche von Beschäftigungsprogrammen ausgeht – aus Angst unfreiwillig in ein Programm gedrängt zu werden, wurden die Suchanstrengungen erhöht (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 24). Im Zusammenhang mit den vorangegangenen Darstellungen von Wyss (2009), wodurch Erwerbslose durch den von den Programmen ausgehende Druck in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt werden, sind diese Forschungsergebnisse sehr kritisch zu betrachten. Schallberger/Wyer (2010: 26): „Es liegt hier der zynische Schluss nicht fern, Beschäftigungsprogramme wären idealerweise durch noch effektivere Massnahmen der Abschreckung zu ersetzen oder sie seien möglichst repressiv und entwürdigend auszugestalten, um einen grösstmöglichen Effekt zu erzielen.“ Gerfin und Lechner (2000) sehen, dass eine Teilnahme an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung im Vergleich zu Kursen geringere Chancen auf

Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt mit sich bringt. Im Gegensatz zu Zweimüller und Lalive D'Épinay zeigen ihre Befunde, dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit aufgrund der Programme signifikant verlängert, da in dieser Zeit der Teilnahme die Intensität der Stellensuche verringert wird (vgl. Aeppli/Kälin/Ott/Peters 2004: 33). Andere Forschungsergebnisse belegen, dass individuelle Praktikumseinsätze im ersten Arbeitsmarkt insgesamt erfolgreicher sind als kollektive Beschäftigungsprogramme (vgl. Nadai et al. 2013b: 19). Lechner, Frölich und Steiger (2004) kamen zum Befund, dass bei gut Qualifizierten und Kurzarbeitslosen sich ein Beschäftigungsprogramm eher negativ auf die Wahrscheinlichkeit eines Stellenantritts auswirkt (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 24).

Auf der Makroebene müssen bei der Diskussion um die Wirksamkeit von Beschäftigungsprogrammen Substitutions- und Mitnahmeeffekte berücksichtigt werden. So dürfen aufgrund des Substitutionseffekts individuell festgestellte Wirkungen nicht einfach aggregiert werden. Findet eine Person aufgrund eines Beschäftigungsprogramms nämlich eine neue Stelle, nimmt sie diesen Arbeitsplatz möglicherweise einer anderen Person weg, welche auch ohne eine Programmteilnahme die Stelle erhalten hätte. Der Mitnahmeeffekt geht auf die Tatsache ein, dass jeweils unklar ist, ob Stellensuchende auch ohne eine Massnahme einen Arbeitsplatz gefunden hätten. Auf der Makroebene sind die Wirkungen gering (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 25).

4 Die Wirksamkeitsfaktoren in den Beschäftigungsprogrammen

Um die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung auf ihre Wirksamkeit hin untersuchen zu können, muss vorgängig definiert werden, welche Effekte überhaupt intendiert werden und als Erfolg gelten. In der vorliegenden Bachelorarbeit werden die angestrebten Wirkungen aus der Zielsetzung der Sozialen Arbeit abgeleitet. Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, sind bei der Mehrheit der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen in unterschiedlicher Form und Ausmass psychosoziale Belastungen vorhanden. Der Mensch befindet sich als ganzes Wesen in einer Krise, wobei dessen soziale Integration gefährdet ist. Dies stellt ein genuin sozialarbeiterisches Handlungsfeld dar. Nadai/Canonica (2012: 26) formulieren mit Bezug auf Oevermann: „Professionelles Handeln ist immer dann angemessen bzw. notwendig, wenn die Betroffenen eine Lebenskrise nicht aus eigener Kraft überwinden können.“

Vor dem Hintergrund der Aushandlung um berufliche Zuständigkeiten in der Arbeitsintegration hat eine Analyse der Beschäftigungsprogramme unter sozialarbeiterischen Kriterien eine besondere Relevanz. Sie zeigt auf, wie sich die Soziale Arbeit entsprechend ihrer Grundwerte und Zielsetzungen im neu entstandenen Berufsfeld positionieren sollte.

4.1 Professionelle, sozialarbeiterische Perspektive

Soziale Arbeit hat den Auftrag soziale Integration zu fördern – das heisst, den Menschen Zugang zu allen relevanten Bereichen der Gesellschaft zu ermöglichen. Dabei sollen soziale Ungleichheiten verringert und soziale Gerechtigkeit realisiert werden (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2011: 35). Entsprechend den Menschenrechten, auf welche sich die Soziale Arbeit bezieht, ist die Achtung der Würde und des Selbstbestimmungsrechts jedes Menschen grundlegend (vgl. Müller 1991: 144). Da die Soziale Arbeit die Autonomie der individuellen Lebenspraxis anerkennt, sollte sie ihre Adressat_innen bei der Umsetzung ihrer jeweils eigenen Lebensentwürfe unterstützen (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2011: 34).

Die lebensweltorientierte Soziale Arbeit sieht den Menschen als grundsätzlich aktives Wesen, das Verantwortung für sein Leben übernehmen will und kann. Da der Mensch aber in gesellschaftliche Strukturen eingebettet ist, bestimmen diese die Möglichkeiten und Grenzen seines individuellen Handelns mit (vgl. Seithe 2012: 61). Soziale Arbeit hat zum Ziel, den Menschen zu helfen, ihr Leben unter oft prekären und belastenden

Bedingungen zu bewältigen. Einerseits sollte sie dies auf individueller Ebene tun, andererseits sollte sie die strukturellen Ungleichheiten im Blick haben, welche mitverantwortlich sind für die schwierige Situation ihrer Klient_innen. Um den Menschen Teilhabechancen am gesellschaftlichen Reichtum zu sichern, sollten strukturelle Ungleichheiten aufgedeckt und die Betroffenen in ihrem Kampf um Chancengleichheit und den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen unterstützen werden (vgl. Seithe 2012: 62).

Nach Böhnisch (2012: 223) bedeutet Lebensbewältigung „das Streben nach subjektiver Handlungsfähigkeit in kritischen Lebenssituationen“. Damit der Mensch aktiv Handeln kann, muss er über die grundlegende Fähigkeit verfügen, sein Leben mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln selber steuern und dadurch Kontrolle über dieses behalten zu können. Damit dies gelingt, findet permanent ein Ausbalancieren zwischen Zielen und tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten statt. Kontrollüberzeugung ist der Glaube an die Wirksamkeit der eigenen Handlungen, nämlich dass mit den verfügbaren Ressourcen die angestrebten Ziele auch erreicht werden können. Sie stellt die Grundbedingung für Selbstvertrauen und Motivation dar. Eine Krise entsteht, wenn die bisher verfügbaren Mittel nicht mehr zur Bewältigung ausreichen (vgl. Böhnisch 2012: 223). Diese Diskrepanz zwischen den eigenen Zielen und real vorhandenen Möglichkeiten, führt zu einem Zusammenbruch des selbstbestimmten Handelns. Nun kann Handlungsfähigkeit auf minimalem Niveau wieder erreicht werden, wenn die eigenen Ziele nach unten korrigiert werden. Eine Reduktion der Ziele scheint aber aus einer sozialarbeiterischen Perspektive keinesfalls angebracht. Vielmehr sollte den Klient_innen Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen ermöglicht werden und damit ihre Möglichkeitsräume vergrößert werden. Der Capability-Ansatz fordert in dieser Hinsicht, „dass alle Personen, gleichermassen in die Lage versetzt werden sollten, zwischen wertzuschätzenden Alternativen oder Möglichkeiten wählen zu können“ (vgl. Bonvin 2009: 12).

Der lebensweltorientierte Ansatz fasst den Menschen als Experten seiner Lebenswelt auf. Welche Unterstützung zu einer gelingenden Alltagsbewältigung nötig ist, können die Sozialarbeitenden unter dieser Perspektive nur gemeinsam mit den Betroffenen erarbeiten. Die Klient_innen sollten als Koproduzenten bei der Problemdefinition und der Suche nach möglichen Lösungen mitwirken können. Denn nur so ist es möglich, dass Interventionen an den jeweiligen Wünschen, Vorstellungen, Lebensstilen sowie individuellen Ressourcen anschliessen – was eine wichtige Voraussetzung für deren Gelingen ist. Zudem wirkt die aktive Teilnahme am Hilfeprozess ermächtigend auf die Klient_innen. Will Autonomie gefördert werden, so muss dies bereits im

Unterstützungsprozess geschehen (vgl. Seithe 2012: 61-63). Unter lebensweltorientierter Betrachtung sind somit Druck und Sanktionen einerseits ethisch nicht vertretbar und andererseits nicht zielführend (vgl. ebd.: 63f.).

Aus den vorangegangenen Darstellungen zu den Zielsetzungen und der Arbeitsweise der Sozialen Arbeit werde ich ein Beschäftigungsprogramm als Erfolg, wenn dieses die Teilnehmenden in ihrer subjektiven Handlungsfähigkeit und bei der Verwirklichung deren individuellen Lebensentwürfen zu unterstützen vermag. Diese Erfolgskriterien sind sehr vage formuliert, was aber bei professionellem Handeln nicht vermeidbar ist. „Worin der Ermächtigungserfolg (...) konkret besteht, hängt von der Art der Krise ab, bei deren Bewältigung es den Klienten zu unterstützen gilt, was zugleich bedeutet, dass sich die konkreten Ziele der professionellen Hilfeleistung immer nur einzelfallbezogen ausformulieren lassen.“ (Schallberger/Wyer 2010: 168)

Keinesfalls darf aus sozialarbeiterischer Perspektive der Erfolg von Beschäftigungsprogrammen eindimensional an der Quote der gelungenen Stellenvermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt gemessen werden. Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, kann die Wiederaufnahme von Arbeit, speziell von prekärer, auch mit einer Verminderung von Handlungsautonomie einhergehen. Von vornherein die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt als Ziel zu definieren, missachtet die Individualität eines Falles. Bereits gesetzte Ziele verunmöglichen kooperative Aushandlungsprozesse, welche wesentlich für die Anschlussfähigkeit von Lösungen an die jeweils unterschiedlichen Problemkonstellationen sind.

4.2 Die wirksamen Faktoren in der Zuweisung und den Programmen

Obwohl umstritten ist, inwiefern Programme zur vorübergehenden Beschäftigung tatsächlich die Chancen auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt erhöhen (vgl. Kapitel 3.2), hinterlässt eine Teilnahme Wirkung bei den Betroffenen. Damit eine Programmteilnahme positiv erlebt wird und sie zur Stärkung der subjektiven Handlungsfähigkeit sowie zur Verwirklichung des individuellen Lebensentwurfs beigetragen kann, sollten bestimmte Kriterien erfüllt sein. Welche das sind, werde ich nachfolgend beschreiben.

1) Erfolgskriterien auf der Ebene der zuweisenden Institutionen

Falldiagnostik

Wie in Kapitel 2.3 dargestellt, ist die Gruppe der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen sehr heterogen – so sind auch ihre Unterstützungsbedürfnisse vielfältig. Arbeitslose werden, ob sie es wünschen oder nicht, „zum Objekt staatlicher Zuwendung und staatlicher Kontrolle“ (Schallberger/Wyer 2010: 9). Ob ein Beschäftigungsprogramm eine geeignete Hilfestellung bieten kann, hängt von der jeweiligen Problemlage ab. Um eine solche Beurteilung vornehmen zu können, sollten die Mitarbeitenden der zuweisenden Institutionen (RAV und Sozialhilfe) über falldiagnostische Kompetenzen verfügen (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 169f.). Wie in Kapitel 3.1 unter *Zuweisungspraxis in Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen* beschrieben, werden die Klient_innen aktuell anhand einzelner Merkmale oberflächlich klassifiziert. Dieses Profiling hat jedoch nichts mit einer professionellen, vertieften Auseinandersetzung mit dem Einzelfall zu tun. Die Betrachtung der gesamten Lebenssituation einer Person sowie das Wahrnehmen ihrer individuellen Ressourcen und Beeinträchtigungen ist aber wie in Kapitel 4.1 dargestellt, unbedingt notwendig, um die Anschlussfähigkeit von Interventionen an die jeweilige Falldynamik sicher zu stellen. Weg von einer Bevormundung hin zum Einbezug der Arbeitslosen als Koproduzenten in den Hilfeprozess sollten ihre individuellen Präferenzen berücksichtigt und ihnen „echte Wahlmöglichkeiten“ zugestanden werden (vgl. Nadai 2007a: 143).

Die Angestellten des RAV und der Sozialhilfe sollten weiter vom Druck der schnellen, wenig nachhaltigen Loslösung ihrer Klient_innen entlastet werden. Denn die Fokussierung auf eine möglichst rasche Eingliederung verhindert eine professionelle, differenzierte Falldiagnose und lässt verschiedene persönliche Einschränkungen systematisch im Dunkeln. Sie macht eine individuelle Abstimmung von Zielen und Mittel unmöglich. Der zeitliche Druck aufgrund der geforderten schnellen Integration führt dazu, dass Umwege und Phasen der Inaktivität nicht zugelassen werden. Dies, obwohl belegt ist, dass Integrationsprozesse oft nicht linear verlaufen (vgl. Nadai 2009: 14).

Freiwilligkeit

Durch eine Zwangszuweisung werden die erwerbslosen Personen in ihrer Entscheidungsautonomie nicht respektiert. Soll demnach ein Beschäftigungsprogramm tatsächlich ermächtigend wirken, so muss dessen Teilnahme unbedingt freiwillig sein (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, Mey/Benz 2010, Nadai 2007a). Zurzeit werden die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung jedoch oft als Disziplinierungs- und Sanktionierungsmittel bei Fehlverhalten missbraucht. Die aktivierende Sozialpolitik steht

im Dienste des globalisierten Kapitalismus und drängt Arbeitslose sowie Erwerbstätige in ausbeuterische, prekäre Arbeitsverhältnisse (vgl. Kapitel 3.1). Soziale Arbeit darf nicht mitverantwortlich sein für die Zunahme solcher Arbeitsstellen. Denn ihre Zielsetzung ist die Erweiterung von Handlungsspielräumen und nicht deren Einschränkung (vgl. Kapitel 4.1) – wie dies in Folge der Prekarität geschieht.

Das institutionelle Setting des doppelten Mandats von Hilfe und Kontrolle hat einen Einfluss auf die Qualität des beraterischen Handelns. Einerseits sollten die Klienten bei der Bewältigung von Krisen und in ihren Autonomiebestrebungen unterstützt werden, andererseits werden die Bemühungen bei der Arbeitssuche kontrolliert und bei Gesetzesverstößen Sanktionen vorgenommen (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009: 28). Das institutionalisierte Misstrauen verhindert den Aufbau eines vertrauensbasierten, professionellen Arbeitsbündnisses. So haben Magnin in ihren Untersuchungen zur Arbeitsweise der RAV sowie Maeder und Nadai in ihren Forschungen zur Praxis der Sozialhilfe festgestellt, dass Kontrolle und Disziplinierung die Entwicklung von Eigenverantwortung, welche im Rahmen der Aktivierungspolitik eigentlich angestrebt wird, hemmen (vgl. Streckeisen 2012: 63-67). Die stets im Raum stehenden Sanktionsandrohungen fördern strategisches, auf den eigenen Vorteil ausgerichtetes Verhalten, welches beispielsweise eher zum Ziel hat, Sanktionen zu vermeiden, als eine neue Stelle zu finden. Ein Verhalten, das durch aktivierungspolitische Massnahmen hervorgerufen und gleichzeitig als Rechtfertigung für ebendiese verwendet wird (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 12, Streckeisen 2012: 64). Weiter ist die bei einzelnen Klient_innen auftretende „Sperrigkeit“ oder „Renitenz“ keinesfalls im „schwierigen Charakter“ begründet, wie dies aus aktivierungspolitischer Sicht oft angenommen wird. Vielmehr versuchen die Erwerbslosen durch dieses Verhalten in der bevormundenden und entmächtigenden Ämterpraxis ein Stück ihrer Eigenständigkeit zu bewahren (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 67). In diesem Zusammenhang ist die in Kapitel 3.1 beschriebene Praxis der Ämter, dass Sozialinvestitionen entsprechend des Verhaltens der Erwerbslosen getätigt werden, gefährlich. So fördern die Angestellten der Sozialhilfe und des RAV ein spezifisches Verhalten bei ihren Klient_innen, welches später wiederum einen negativen Einfluss auf die Sprechung von Massnahmen hat.

Das Unterstellen von fehlendem Arbeitswillen oder zu geringen Integrationsbemühungen spricht den erwerbslosen Personen ihre intrinsische Motivation ab, die Krise der Arbeitslosigkeit eigenständig oder gegebenenfalls mit professioneller Unterstützung bewältigen zu wollen (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 10). In der heutigen Gesellschaft ist Arbeit mehr als nur Existenzsicherung (vgl. Kapitel 2.2) und kann zu vielfältigen Belastungen führen (vgl. Kapitel 2.3). Dies ist den Betroffenen mehr als bewusst und sie fühlen sich durch die Unterstellungen in ihrer schwierigen Lage nicht ernst genommen. In

der Folge wirkt verordnetes staatliches Aktivieren paradoxerweise mehr lähmend als förderlich auf die intrinsischen Kräfte. Die Aktivierungspolitik birgt „strukturell die Gefahr, statt aktivierend passivierend, statt autonomisierend deautonomisierend, statt ermächtigend entmutigend zu wirken“ (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 10f.).

Soll die Handlungsfähigkeit und Eigenverantwortung der Klient_innen gestärkt werden, sind Druck, Kontrolle und Sanktionen fehl am Platz. Denn dies ist, wie vorgängig beschrieben, nicht wirkungsvoll und andererseits aus sozialarbeiterischer Sicht ethisch nicht vertretbar (vgl. Kapitel 4.1).

Passung von Programm und Teilnehmer_in

Schallberger und Wyer (2010: 15) sehen die Passung zwischen Programm und Teilnehmenden als den wichtigsten Erfolgsfaktor. Damit eine Platzierung als sinnvoll erlebt wird, sollten die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung optimal auf die jeweiligen Teilnehmendenprofile abgestimmt sein. Nebst den vorgängig beschriebenen professionellen, falldiagnostischen Kompetenzen sollten die zuweisenden Stellen auch Kenntnisse über die bestehenden Massnahmen haben. Nach Schaufelberger und Mey (2010: 18) ist die Palette der Arbeitsintegrationsmassnahmen jedoch sehr unübersichtlich. Es bräuchte eine klare Definition der einzelnen Programme nach „fachlichen Kriterien und Wirkungszielen“, damit eine sinnvolle Zuweisung überhaupt realisiert werden kann. Erwerbslose Personen nehmen häufig an von unterschiedlichen Institutionen verordneten, teilweise kurzzeitigen Massnahmen teil. Die verschiedenen gesprochenen Massnahmen sind wenig aufeinander abgestimmt und erschweren dadurch nachhaltige Integrationsprozesse (vgl. Schaufelberger/Mey 2010: 15). Aktuell bestimmen oft institutionelle Zuständigkeiten und gesetzliche Anspruchskriterien die Form der Unterstützung und nicht die individuelle Bedarfslage und Zielsetzung der Klient_innen (vgl. Nadai 2009: 15). „Damit Massnahmen individuell und passgenau genutzt werden können, ist auf der Angebotsseite eine breite Palette von Massnahmen mit unterschiedlichen Fokuse und Funktionen zu begrüssen (...)“ (Schaufelberger/Mey 2010: 18) Diese sollen jedoch für alle Erwerbslosen zugänglich sein, unabhängig von der jeweiligen zuständigen Institution (vgl. Kehrl 2007, Nadai 2009, Schaufelberger/Mey 2010). „In diesem Zusammenhang wäre auch über einheitliche ‚Eingangspforten‘ oder von IV, ALV und der Sozialhilfe gemeinsam getragene und finanzierte Angebote nachzudenken.“ (Schaufelberger/Mey 2010: 18)

Bei der Diskussion um die Passung zwischen Programm und Teilnehmenden darf nicht vergessen werden, dass Beschäftigungsprogramme je nach Person eine grundsätzlich ungeeignete Massnahme sein können (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 15).

2) Erfolgskriterien auf der Ebene der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung

Ein Teil des Erfolgs liegt direkt bei den Programmen und ihrer Ausgestaltung. Im Gegensatz zu den zuweisenden Ämtern, wo permanent Sanktionsandrohungen im Raum stehen, haben die Beschäftigungsprogramme das Privileg, ausschliesslich mit einem professionellen Hilfemandat ausgestattet zu sein (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 13f.). In der Gesetzgebung ist sehr allgemein als Ziel der Programme festgehalten, Arbeitslose, Teilinvalide und Sozialhilfebeziehende langfristig in den regulären Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung haben dadurch innerhalb der staatlichen finanziellen und inhaltlichen Rahmenbedingungen einen nutzbaren Spielraum, welcher im Interesse ihrer Klientel ausgestaltet werden kann (vgl. ebd.: 71). In diesem Teil werde ich der Frage nachgehen, wie eine solche Ausgestaltung denn aussehen sollte, damit sie ermächtigend auf die Betroffenen wirkt. Zwei Forschungsarbeiten sind in diesem Zusammenhang besonders relevant: Schallberger und Wyer (2010) haben unterschiedliche Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (inklusive Sozial- und Übungsfirmen, jedoch ohne Motivationssemester) untersucht, in welche von der ALV sowie der Sozialhilfe Zuweisungen erfolgen; Mey und Benz (2010) haben sich auf die Stadtzürcher Arbeitsintegrationsprogramme (vgl. Kapitel 3.2) fokussiert, welche nur Sozialhilfebeziehenden zugänglich sind. Interessant an diesen beiden Forschungen ist der Fokus auf die vielfältigen Wirkungen, welche Beschäftigungsprogramme auf die Teilnehmenden haben können. Mit ihrem Ansatz unterscheiden sie sich von den zahlreichen Untersuchungen, welche nur die tatsächliche Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt im Blickfeld haben. Schallberger/Wyer und Mey/Benz haben herausgearbeitet, welche Effekte die jeweils spezifischen Ausgestaltungswesen der Programme auf die Arbeitslosen haben können. In diesem Teil werde ich mich vornehmlich auf ihre Ergebnisse beziehen.

Professionalität des Programmpersonals

Weisen die Programmteilnehmenden „schwerwiegende somatische, psychische oder psychosoziale Beeinträchtigungen“ auf, können diese mehrschichtigen Problemlagen nicht einfach durch das „Allheilmittel“ der geregelten Arbeit und Tagesstruktur beseitigt werden, sondern benötigen angemessene professionelle medizinische, psychiatrische, therapeutische, sozialberaterische oder sozialpädagogische Unterstützung (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 169). Denn Arbeit selbst stellt noch keine Therapieform dar (vgl. ebd.: 95). Die fehlende Arbeit ist nicht in jedem Fall das dringendste Problem. So können beispielsweise chronische physische oder psychische Krankheiten, Drogenabhängigkeit,

Gewalt in der Familie oder traumatische Migrationserfahrungen für die Betroffenen erstmal viel relevanter sein als ihre Stellenlosigkeit (vgl. Nadai 2007a: 140). „Wenn man sie mit diesen Schwierigkeiten alleine und nur die Arbeitslosigkeit als zu bearbeitendes Problem gelten lässt, erschwert das im Endeffekt die Reintegration in den Arbeitsmarkt und erhöht das Risiko, dass die Arbeitslosen endgültig ins soziale Abseits geraten.“ (ebd.)

Die Wahrnehmung und Definition der professionell zu bearbeitenden Problemstellungen hat einen Einfluss auf die angebotenen Hilfeleistungen. Nach Oevermann kann sehr allgemein zwischen der Konstellation einer lebenspraktischen Krise oder der eines qualifikatorischen Defizits unterschieden werden. Bei einer lebenspraktischen Krise sind die Probleme tieferliegender, der Mensch befindet sich als Ganzes in einer Krise. Bei der Konstellation eines Defizits passen die Qualifikationen oder Praxiserfahrungen nicht genügend auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 170). Je nach Problemstellung sollte ein Beschäftigungsprogramm unterschiedliche Unterstützungs- bzw. Fördermöglichkeiten bieten. So braucht eine Person, die sich in einer lebenspraktischen Krise befindet, primär psychosoziale Hilfe. Ist hingegen nur ein qualifikatorisches Defizit vorhanden, sind individuelle Qualifizierungsmöglichkeiten nötig (vgl. ebd.: 88). In den meisten Fällen geht jedoch mit dem qualifikatorischen Defizit eine lebenspraktische Krise einher. Denn Arbeitslosigkeit hat auf die Lebenssituation und Alltagsbewältigung einen enormen Einfluss (vgl. Kapitel 2.3). Diese Krise sollte vom Programmpersonal unbedingt erkannt und bearbeitet werden.

Sozialfirmen sind in diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten. Es werden dezidiert keine sozialarbeiterischen oder therapeutischen Leistungen erbracht, um besonders arbeitsmarktnah ausgestaltet zu sein. Dadurch wird verkannt, dass sich zahlreiche Teilnehmende tatsächlich in einer Krise befinden. Durch die Nichtzuständigkeitsdeklaration werden die bestehenden Probleme missachtet und eine nicht-finanzielle Hilfeleistung verweigert (Schallberger/Wyer: 101). Um überhaupt Arbeitsmotivation und -leistung erbringen zu können, muss der Mensch sich in einer psychosozial stabilen Lage befinden. Die Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmenden kann denn auch nicht verbessert werden, wenn dringende persönliche Probleme nicht professionell bearbeitet werden. Werden die Betroffenen auf möglichst viel Verlässlichkeit und Leistung getrimmt, besteht in einem solchen Setting die Gefahr, vorhandene Hilfslosigkeiten zu verstärken anstatt zu verringern (vgl. ebd.: 101f.). Sozialfirmen können besonders stark als Arbeitszwang empfunden werden: Die Arbeitskraft der Erwerbslosen wird verwertet, gleichzeitig wird aber keine psychosoziale Unterstützung geboten und kein richtiger Lohn ausbezahlt. In diesem Zusammenhang sollte eine Zuweisung in eine Sozialfirma unbedingt auf Freiwilligkeit sowie auf einer professionellen Falldiagnostik und

Hilfeplanung basieren, damit auch nur Personen teilnehmen, welche sich ein solches Arbeitssetting tatsächlich wünschen (vgl. ebd.: 102).

Mey/Benz (2010: 9) haben in ihren Untersuchungen festgestellt, dass ein Beschäftigungsprogramm nur erfolgreich sein kann, wenn die allgemeine Lebenssituation der Betroffenen genügend stabil ist. Auch wenn das Personal aus Professionellen besteht, kann ein Beschäftigungsprogramm bei Personen mit besonders komplexen Problemlagen eine unpassende Hilfeleistung darstellen (vgl. ebd.: 32). Sind die Belastungsfaktoren ausserhalb der Arbeit wie beispielsweise Sucht, familiäre Probleme, ungelöste Wohnsituation und psychische Instabilität zu dominant und akut, vermag ein Programm keine Stabilisierungsprozesse zu initiieren (vgl. ebd.: 8). Ein Programm kann aber trotzdem hilfreich sein, wenn die Klient_innen ergänzend zum Programmbesuch individuelle Unterstützung erhalten. Eine gute Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und eine Abstimmung der Hilfen ist dabei bedeutsam (vgl. ebd.: 44). Eine Stabilisierung der Lebenssituation kann durch Beschäftigungsprogramme erreicht werden – ist diese aber zu labil, können Stabilisierungsprozesse misslingen.

Für den Erfolg eines Programms ist es entscheidend, „dass die professionelle Unterstützung des einzelnen Klienten spezifisch da ansetzt, wo eine Unterstützungsbedürftigkeit tatsächlich besteht.“ (Schallberger/Wyer 2010: 171) Dieser Aspekt ist bereits bei der Zuweisung in das passende Programm wesentlich, wird aber weiter bedeutsam bei den Zielformulierungen in den Programmen selbst. Reine Beschäftigung weist Zwangscharakter auf und reicht wie die allgemeine Formulierung der Arbeitsmarktintegration als Zielsetzung nicht aus. Ziele sollten unbedingt individuell ausformuliert werden und für die Teilnehmenden sinnvoll und klar nachvollziehbar sein (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 172, Mey/Benz 2010: 40).

Um die Teilnehmer_innen professionell unterstützen zu können, sollten die Programmverantwortlichen über fundierte fachliche Qualifikationen und einen soliden Professionshabitus verfügen. Fühlen sich die Programmverantwortlichen ihrer Professionsethik und dadurch ihren Klient_innen verpflichtet, sollt dies eine konsequente Ausrichtung des Programmangebots an den Bedürfnissen der Teilnehmenden nach sich ziehen. Die Untersuchungen von Schallberger und Wyer zeigen, dass dieses „klientenzentrierte Mandatsverständnis“ zur Förderung der Handlungsfähigkeit der Teilnehmenden beiträgt, ein „zuweiserzentriertes Mandatsverständnis“ – wo der Programmauftrag die Reduzierung der Kosten im Sozialwesen darstellt – jedoch als Entmündigung erfahren wird.

Professionelles Personal sollte sich an der Individuiertheit des einzelnen Falles orientieren und den Eigensinn der Subjekte respektieren. So sollte die gesamte Lebenssituation der

Teilnehmenden in den Blick genommen werden, was die Berücksichtigung beruflicher Defizite sowie „sozialer Probleme jenseits der Stellensuche“ bedeutet (vgl. Nadai 2007a: 139). Beschäftigungsprogramme bieten eine einzigartige Chance, den Einzelfall präzise wahrnehmen zu können. „Denn die Kopräsenz von Professionellen und Klienten über längere Zeiträume hinweg kann sich begünstigend sowohl auf die Differenziertheit der fallbezogenen Diagnosen als auch auf die Qualität der professionellen Interventionen auswirken.“ (Schallberger/Wyer 2010: 102)

Sinnstiftende Arbeitsinhalte

Damit ein Programmaufenthalt als ermächtigend und motivierend empfunden wird, sollte die angebotene Arbeit von den Teilnehmenden als sinnhaft erlebt werden. Was aber als sinnvolle und gerne zu verrichtende Arbeit bewertet wird, gestaltet sich sehr individuell (vgl. Mey/Benz 2010: 42). Sinnstiftend sind Arbeitsinhalte, welche von den Teilnehmenden schlüssig in ihre Erwerbsbiografie integriert werden können – die Tätigkeiten können entweder an vorangehende berufliche Erfahrungen angeknüpft und/oder überzeugend in eine bevorstehende berufliche Perspektive eingefügt werden (vgl. ebd.). Die zur Verfügung gestellte Arbeit sollte grundsätzlich Bewährungs- und Qualifizierungschancen bieten (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 171). Auf den Aspekt der Qualifikation werde ich im nachfolgenden Abschnitt separat eingehen. Für viele Teilnehmende ist es wichtiger, dass das hergestellte Produkt einen Gebrauchswert hat und ihre Arbeit in eine wirtschaftliche Wertschöpfungskette eingebettet ist, als dass individuelle Entfaltung ermöglicht wird. „So kann beispielsweise die relativ monotone Tätigkeit des Verpackens von Stromkabeln für einen Grossverteiler als weit sinnvoller und sinnstiftender wahrgenommen werden als die kreative und feinmotorisch anspruchsvolle Tätigkeit des Bemalens von Dekor-Holzkatzen.“ (ebd.) Fühlen sich die Teilnehmenden ausschliesslich „beschäftigt“ und sehen in der Programmatmosphäre Parallelen zu einer „Behindertenwerkstatt“, führt dies zur Verletzung des Berufsstolzes und wirkt demoralisierend, demotivierend oder sogar stigmatisierend (vgl. ebd.: 90). Denn wie in Kapitel 2.3 beschrieben, fühlen sich Arbeitslose als überflüssig und nicht gebraucht sowie aus gesellschaftlichen Zusammenhängen ausgeschlossen, wenn keine nutzbringenden Tätigkeiten für die Gesellschaft erbracht werden können.

In dieser Hinsicht sind Übungsfirmen mit ihren fiktiven Arbeitsinhalten kritisch zu beurteilen. Entweder werden sie „als in hohem Mass gewinnbringend oder gerade umgekehrt als in hohem Mass frustrierend erlebt“ (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 93). Die einen schätzen die Möglichkeit eines Übungsfelds, um Routinen einzuüben; die andern sehen es als „unnützes Theater“ und Vergeudung „kostbarer Lebenszeit“ (vgl. ebd.).

Damit ein Arbeitsauftrag als ermächtigend empfunden wird, sollte dieser dem individuellen Leistungsniveau des Teilnehmenden entsprechen. Während des Programmaufenthaltes sollte das Anforderungsniveau laufend angepasst und den Personen zunehmend mehr Verantwortung übertragen werden. Leistungsfähige Personen sind auf anspruchsvollere und gestaltbare Tätigkeiten sowie eine gewisse Selbstständigkeit angewiesen, um Erfahrungen der Selbstwirksamkeit zu machen (vgl. Mey/Benz 2010: 42). Stark verunsicherte und wenig leistungsfähige Personen brauchen einfache routinemässige Arbeiten, um Erfahrungen der Sicherheit und Kontrollierbarkeit des eigenen Handelns zu machen (vgl. ebd.: 20).

Die in einem Programm zur Verfügung gestellten Arbeitsinhalte haben einen enormen Einfluss auf die angestrebte Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen. Denn Arbeitsmotivation und -leistung kann nur mittels sinnstiftender Arbeitsinhalte erreicht werden (vgl. Mey/Benz 2010: 42). Solche Arbeitsaufträge zu akquirieren, ist aufgrund des Konkurrenzierungsverbots kein leichtes Unterfangen. Nach Schallberger/Wyer (2010: 171) bestehen aber durchaus Handlungsspielräume, welche von den Programmanbietern voll ausgeschöpft werden sollten.

Qualifizierungspotentiale

Qualifizierung ist in den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung nur begrenzt möglich. Aufgrund der aktuellen Gesetzgebung dürfen in den Programmen keine formal anerkannten Ausbildungszertifikate erworben werden. Jedoch können über die angebotenen Arbeitsinhalte in geringem Masse fachliche oder handwerkliche Kompetenzen erworben werden (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 90f.). Bei der Akquirierung qualifizierender Tätigkeiten sind die Grenzen aufgrund des Konkurrenzierungsverbots eng gesteckt (vgl. *Sinnstiftende Arbeitsinhalte*).

Viele Programmanbieter stellen sich vor, dass wenn schon keine fachlichen oder handwerklichen Kompetenzen im Rahmen eines Programms erworben werden können, die Teilnehmenden zumindest in ihren Schlüsselqualifikationen trainiert werden sollen. „All diejenigen Komponenten und Voraussetzungen individueller Handlungsfähigkeit in der Arbeitswelt, die sich als spezifische Fertigkeiten und Kompetenzen nur schwer fassen lassen, werden (...) summarisch unter den Begriff der „Schlüsselqualifikationen“ zusammengefasst.“ (Schallberger/Wyer 2010: 89) Das können unter anderem Pünktlichkeit, Fleiss, Motivation, Konzentration, Ausdauer, Verlässlichkeit, exaktes und strukturiertes Arbeiten, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, der respektvolle Umgang mit Vorgesetzten und dem Team sowie gepflegtes Erscheinen sein. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Schlüsselqualifikationen durch Instruktion und Konditionierung überhaupt erlernbar sind. Schallberger/Wyer (2010: 89) gehen davon aus, dass diese

Schlüsselqualifikationen „auf der Ebene basaler habitueller Dispositionen oder gar auf der Ebene konstitutiver Merkmale einer gelungenen Individuation und Autonomieentwicklung angesiedelt sind“. Entsprechend eines integralen Bildungsverständnisses sind Prozesse der Wissens- und Kompetenzaneignung eng mit dem gesamten Entwicklungs- und Bildungsprozess eines Individuums verbunden. Das Trainieren von Schlüsselqualifikationen im Rahmen der Programmteilnahme ist in diesem Zusammenhang kritisch zu beurteilen. Denn werden bei Teilnehmenden Schwierigkeiten oder Widerstände bei der Aneignung von (Schlüssel-) Qualifikationen und Fertigkeiten wahrgenommen, sind die Ursachen meist in der krisenhaften Lebenssituation der Betroffenen begründet und nicht wie vom Programmpersonal fälschlicherweise oft angenommen in der mangelnden Intelligenz oder dem Unwillen. Unkonzentriertheit, Motivationslosigkeit, Sperrigkeit und Unzuverlässigkeit sind meist Symptome der inneren Instabilität aufgrund einer psychosozialen Krise (vgl. ebd.: 88f.). Infolge der Verbesserung der Lebenssituation und der damit verbundenen psychischen Stabilisierung, wenn nötig durch professionelle Unterstützung (vgl. *Professionalität des Programmpersonals*), verändert sich das vermeintlich defizitäre Verhalten automatisch. Denn Schallberger und Wyer (2010: 165) gehen nicht von einem generellen, sondern einem „zwischenzeitlichen, durch die Arbeitslosigkeit bedingten Verlust“ aus.

Grundsätzlich müssen die zu verrichtenden Tätigkeiten von den Teilnehmenden als sinnvoll bewertet werden, damit sich ein Arbeitsethos überhaupt entwickeln kann. Es reicht also nicht, wenn Programme einen beliebigen Arbeitsinhalt zu Verfügung stellen und davon ausgehen, dass dabei Schlüsselqualifikationen trainiert werden. Wird das Erlernen von Schlüsselqualifikationen als zentrales Ziel der Programmaufenthalts definiert, so fühlt sich die Mehrzahl der Teilnehmenden in ihrem bisherigen Arbeitsleben degradiert und missachtet, was zu Kränkungen, Demotivation sowie Demoralisation führt. Die Fokussierung auf Schlüsselqualifikationen macht nur für Jugendliche Sinn, bei denen aufgrund fehlender oder unzureichender Praxiserfahrungen ein gewisses Arbeitsethos tatsächlich noch nicht herausgebildet ist. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung oder Motivationssemester im Speziellen können hier als Sozialisationsinstanz und Übungsfeld funktionieren und positiv auf die Entwicklung der Jugendlichen wirken (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 136f.). Trotzdem sollten auch hier sinnstiftende Arbeitsinhalte angeboten werden, denn wie zuvor beschrieben, kann nur so Arbeitsmotivation und -leistung gefördert werden.

Flexible Arbeitspensen

Die Pensens sollten den jeweiligen Bedürfnissen der Teilnehmenden, wie beispielsweise Care-Verpflichtungen oder gesundheitlichen Einschränkungen, angepasst werden. Diese

Flexibilität ermöglicht einerseits eine Abstimmung der Hilfestellung an die jeweilige individuelle Lebenspraxis, andererseits hilft dies den Betroffenen ihre eigene Leistungsfähigkeit realistisch einschätzen zu können (vgl. Mey/Benz 2010: 42).

Dauer der Programme

In der Regel sind Programme zur vorübergehenden Beschäftigung auf sechs Monate befristet. Das beschriebene Teillohnprogramm der Stadt Zürich sowie Sozialfirmen im Allgemeinen können eine Ausnahme bilden. Mey und Benz (2010: 40) betrachten bei ihrer Untersuchung des Teillohnprogramms die nicht vorhandene Befristung als Voraussetzung, damit Stabilisierungsprozesse überhaupt einsetzen können. Arbeitslosigkeit ist geprägt von Ungewissheiten, wodurch erwerbslose Personen unter einem ständigen Handlungs- und Entscheidungsdruck stehen (vgl. Kapitel 2.3). Von diesem Druck entlastet zu werden „und sich so lange wie nötig in einen klar definierten Rahmen hineinbegeben zu können (...), erlaubte die langsame Rückgewinnung von Handlungssicherheit und Kontrollüberzeugung“ (Mey/Benz 2010: 40f.). Aus aktivierungspolitischer Perspektive – welche das Ziel der schnellen Loslösung von sozialstaatlicher Zuwendung hat – soll eine Befristung verhindern, dass die Teilnehmenden sich in den Programmen einrichten und eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt nicht mehr anstreben. Mey und Benz (2010: 41-43) halten dieser Annahme entgegen, dass die Integration nicht auf fehlenden Willen zurückzuführen sei. Vielmehr haben gerade Langzeiterwerbslose enorme Ängste nach jahrelangen, erfolglosen Versuchen der Arbeitsmarktintegration erneut zu scheitern. Tatsächlich haben sie meistens nur sehr geringe Chancen, da die angebotenen Stellen ihrem Qualifikationsprofil und ihrer Leistungsfähigkeit nicht entsprechen (vgl. Kapitel 2.1). Nach einer gescheiterten Reintegration stehen die Betroffenen wieder alleine da und zusätzlich sind die realisierten Stabilisierungen zunichte gemacht. Personen, bei denen z.B. auf Grund des Alters, einer Krankheit oder tiefem Leistungsniveau eine Arbeitsmarktintegration kaum realistisch ist, sollten vom Integrationsdruck befreit werden. So könnten unbefristete Programme eine befriedigende Lebensperspektive darstellen (vgl. ebd.: 22). Jedoch müssen die Betroffenen auf ihre finanzielle Unabhängigkeit und die öffentliche Hand „auf erhoffte finanzielle Entlastung verzichten“ (vgl. Schaufelberger/Mey 2010: 16). Nach Kehrl (2007: 11) fehlen „Dauerarbeitsplätze für Menschen, die den Anforderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt (vorübergehend) nicht entsprechen.“

Es stellt sich die grundlegende Frage, ob der Sozialstaat weiter in den Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes investieren sollte oder ob eine nachhaltigere Lösung für den Mangel an Arbeit, beispielsweise ein neuer gesellschaftlicher Umgang mit Erwerbsarbeit darstellen würde. Auf diesen Aspekt werde ich in Kapitel 5 eingehen.

Wirkungsoffenheit

Weiter ist anzumerken, dass Interventionen, welche auf der psychosozialen Ebene ansetzen, vielen Einflussfaktoren unterliegen. Welche Wirkungen von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung ausgehen, hängen nicht alleine von der Ausgestaltung des Angebots ab, sondern auch von den vorhandenen Ressourcen und Belastungen der Teilnehmenden und von massnahmenexternen Einflüssen wie beispielsweise den finanziellen Verhältnissen sowie der Wohn- und Familiensituation (vgl. Schaufelberger/Mey 2010: 18).

Nach Seithe (2012: 63) „besteht fast immer eine Differenz zwischen den pädagogischen Absichten und den tatsächlichen Effekten.“ Gemäss Mey und Benz (2010: 44) sollten „gescheiterte Programmverläufe“ nicht vorschnell den Teilnehmenden oder dem Programm zugeschrieben werden, sondern ein offener Diskurs über die Chancen und Grenzen der Arbeitsintegration geführt werden.

5 Schlussfolgerungen

Damit Programme zur vorübergehenden Beschäftigung erwerbslosen Menschen eine Hilfestellung bieten können, die sich an deren Bedürfnissen orientiert und sich daraus ermächtigende Wirkungen auf die jeweilige Lebenssituation ergeben, sollten verschiedene Kriterien erfüllt sein. So sollte in den Programmen professionelle Unterstützung bei psychosozialen Belastungen geboten sowie sinnstiftende Arbeitsinhalte mit Qualifizierungspotentialen bereitgestellt werden und die Programmdauer sollte keiner Befristung unterliegen. Entscheidend für die Förderung von Ermächtigung ist, dass eine Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht. Weiter sollte die Zuweisung in ein Programm auf einer fachlichen Diagnose beruhen, welche in Koproduktion mit den Klient_innen erarbeitet wurde. So kann eine optimale Passung zwischen Teilnehmenden und Programm gewährleistet werden (vgl. Kapitel 4.2).

Aufgrund der Heterogenität der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen können die Wirkungen bei den Teilnehmenden sehr unterschiedlich ausfallen. Die Programme können den Teilnehmenden einen geregelten Alltag und soziale Kontakte ausserhalb des Privaten bieten (vgl. Mey/Benz 2010: 20, Schallberger/Wyer 2010: 160). Werden die in Kapitel 4.2 beschriebenen Kriterien umgesetzt, können Programme zur vorübergehenden Beschäftigung arbeitslosen Personen zusätzlich Erfahrungen der Selbstwirksamkeit, eine Einbindung in gesellschaftliche Sinn- und Arbeitszusammenhänge, eine Entlastung vom ständigen Handlungs- und Entscheidungsdruck, professionelle Unterstützung bei persönlichen Problemen aller Art sowie in geringem Masse den Erwerb fachlicher oder handwerklicher Kompetenzen ermöglichen. Diese Aspekte können zur Verbesserung der psychosozialen Verfassung, sowie zur Stabilisierung der allgemeinen Lebenssituation und einer gelingenderen Alltagsbewältigung beitragen (vgl. Mey/Benz 2010: 20f., Schallberger/Wyer 2010: 160).

Die fachliche Hilfe vor Ort und über einen längeren Zeitraum hinweg ist eine Chance der Beschäftigungsprogramme, besonders differenzierte Diagnosen zu erstellen und dadurch passgenaue Unterstützungsleistungen bei Menschen in einer lebenspraktischen Krise zu initiieren. Durch eine Stabilisierung der allgemeinen Lebenssituation infolge der Bearbeitung persönlicher Probleme verbessert sich indirekt auch die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbslosen. Jedoch fehlen auf dem regulären Arbeitsmarkt nach wie vor Arbeitsplätze, im Speziellen solche für niedrig oder unqualifizierte Arbeitnehmende (vgl. Kapitel 2.1). Auch haben die meisten Arbeitgebenden nur beschränkt Interesse an nicht voll leistungsfähigen Arbeitskräften sowie generell an

Langzeitarbeitslosen – denn es stehen im globalisierten Kapitalismus immer „Bessere“ zur Wahl (vgl. Kapitel 3.1).

Erwerbslose mit einem qualifikatorischen Defizit wären, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern zu können, in erster Linie auf den Erwerb von Bildungsabschlüssen angewiesen. Beschäftigungsprogramme mit qualifizierenden Aspekten reichen hier bei weitem nicht aus. Denn „reale Chancen auf eine existenzsichernde Arbeit hat heute nur, wer einen beruflichen Abschluss und kontinuierliche Weiterbildung vorweisen kann“ (Nadai et al. 2013b: 12). Dies wird aber zurzeit durch das Abstandsgebotes verhindert. Erwerbslose mit höherem kulturellem Kapital werden nämlich bei Bildungsinvestitionen bevorzugt (vgl. Kapitel 3.1 *Zuweisungspraxis in Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen*). Um entsprechend der Zielsetzung der Sozialen Arbeit allen einen gleichberechtigten Zugang zu den vorhandenen gesellschaftlichen Ressourcen zu ermöglichen, müssten Erwerbslose „unabhängig von Alter und Vorbildung beim Erwerb eines Berufsabschlusses unterstützt werden“ (Nadai et al. 2013b: 12). In Bezug auf Motivationssemester wird die Frage gestellt, ob die enormen Summen, welche in den Ausbau von Zwischenlösungsangeboten gesteckt werden, nicht wirkungsvoller in den Ausbau zertifizierter Bildungsangebote investiert wären (vgl. Heinemann 2006: 123). Dieser Gedanke kann auch auf die anderen Typen von Beschäftigungsprogrammen übertragen werden.

Einen Ausbau von Bildungsmassnahmen bleibt aber kritisch zu betrachten. Denn damit wird das allgemeine Bildungsniveau angehoben, wodurch bei einer beschränkten Anzahl Arbeitsplätze die geringer Qualifizierten wieder das Nachsehen haben. „Man läuft also Gefahr, anstatt einen Abbau der Arbeitslosigkeit nur eine Erhöhung des Bildungsniveaus der Arbeitslosen zu bewirken.“ (Castel 2000: 353)

Auch die beste Aktivierungspolitik kann nicht funktionieren, wenn auf dem ersten Arbeitsmarkt aufgrund des Strukturwandels die Arbeitsplätze fehlen. Die aktuelle Fokussierung auf individuelle Defizite bei den Erwerbslosen verhindert eine Auseinandersetzung mit den strukturellen Ursachen von Arbeitslosigkeit. Es reicht nicht, „(...) die betroffenen Menschen zur Arbeit zu drängen, sondern ihnen muss auch eine Arbeitsmöglichkeit geboten werden“ (Kehrli 2007: 9). Gerade für Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen fehlen „spezifisch auf ihr Profil zugeschnittenen Stellen im ersten Arbeitsmarkt“ (Schallberger/Wyer 2010: 160). Der Staat könnte sich in der Schaffung geeigneter, existenzsichernder Arbeitsplätze engagieren, wobei sich aber die Frage stellt, wo die Grenzen des Möglichen erschöpft sind.

In der einschlägigen Literatur wird von einer Krise der Erwerbsgesellschaft gesprochen und auf politisch-diskursiver Ebene eine Auseinandersetzung mit der Bedeutung von

Erwerbsarbeit in der heutigen Gesellschaft gefordert. Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, wird der Erwerbsarbeit, die zentrale Funktion der sozialen Integration sowie Quelle von Lebenssinn, Identität, sozialer Anerkennung, persönlichem Wohlbefinden und Existenzsicherung zugeschrieben. Dieses Verständnis von Arbeit ist jedoch historisch gewachsen und eine spezifische Ausprägung moderner Gesellschaften. Erst diese Konzeption von Erwerbsarbeit führt dazu, dass das Fehlen von Arbeit mehrheitlich als negativ erlebt wird (vgl. Kapitel 2.3). Sollen Arbeitslose vor dem Hintergrund des Mangels an Arbeit, nachhaltig in ihrer Alltagsbewältigung unterstützt werden, müsste Erwerbsarbeit wie Arbeitslosigkeit neu bewertet werden. „Die *Bewertung von Arbeitslosigkeit* ist der Schnittpunkt von individueller und gesellschaftlicher Bewältigung der Beschäftigungskrise.“ (Schäfer 2008: 147) Nadai (2009: 14) beschreibt, „dass der sozialpolitische Fokus auf Arbeit um jeden Preis, die Ausgrenzung von Menschen, die nicht erwerbstätig sind, noch verstärkt.“ In den sozialstaatlichen Institutionen sowie generell in der Gesellschaft sollte sich die Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit weg vom persönlichen Verschulden der Betroffenen hin zur strukturellen Folge einer verschärften Arbeitsmarktlage verschieben. Würde nämlich anerkannt, dass im ersten Arbeitsmarkt nicht genügend Arbeit für alle vorhanden ist, könnten Arbeitslose vom Druck der Integration sowie der Stigmatisierung befreit werden. Langzeiterwerbslose könnten in dieser Hinsicht „beim erforderlichen Rollenwechsel“ und der Suche nach alternativen Möglichkeiten der Lebensgestaltung unterstützt werden (vgl. Mohr 2001: 127). Nebst der Erwerbsarbeit gibt es nämlich bereits zahlreiche Quellen der Identität, Sinnstiftung, Bewährung und Anerkennung. Schallberger und Wyer (2010: 8) sehen beispielsweise Elternschaft, Freundschaft, Anteilnahme, Muse, künstlerisches Schaffen, soziales und politisches Engagement und Bildung (zweckfrei und zur Stillung der Neugier) als mögliche Quellen. Jedoch werden diese Aufgaben in der heutigen Arbeits- und Leistungsgesellschaft als bloss reproduktiv oder sogar als Untätigkeit betrachtet, weshalb eine gesellschaftliche Aufwertung nötig wäre (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 8). Im Zusammenhang mit unbegrenzt vorhandener unbezahlter Arbeit (vgl. Kapitel 2.2), könnte ein weiterer möglicher Ansatzpunkt für den „Mangel an Arbeit“ sein, über eine gerechte Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit in der Gesellschaft nachzudenken.

Literaturverzeichnis

- Aeppli, Daniel C./Kälin, Roli/Ott, Walter/Peters, Matthias (2004). Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. Zürich/Chur: Rüegger.
- Baechtold, Andrea/von Mandach, Laura (Hg.) (2007). Arbeitswelten. Integrationschancen und Ausschlussrisiken. Zürich: Seismo.
- Baumann, Beat (2005). Aktive Arbeitsmarktmassnahmen in der Schweiz, 9 Jahre kollektives Lernen. In: Rote Revue. 83. Jg. (4). S. 11-18.
- Böhnisch, Lothar (2012). Lebensbewältigung. In: Thole, Werner (Hg.). Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag. S. 219-234.
- Bonvin, Jean-Michel (2009). Der Capability Ansatz und sein Beitrag für die Analyse gegenwärtiger Sozialpolitik. In: Soziale Passagen. (1). S. 8-22.
- Bundesamt für Statistik. Sozialhilfestatistik 2014. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html> [Zugriffsdatum: 28. Juni 2016].
- Castel, Robert (2000). Die Metamorphose der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Crivelli, Luca/Bracci, Anna/Avilés, Gregorio (2012). Das Modell der Sozialfirma "Made in Switzerland": Resultate einer landesweit durchgeführten explorativen Studie: Zusammenfassung. Departement für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Fachhochschule der Italienischen Schweiz.
- Gazareth, Pascale/Wyss, Malika/Iglesias, Katia (2007). Quand le travail ne garantit plus l'intégration. In: Baechtold, Andrea/von Mandach, Laura (Hg.). Arbeitswelten. Integrationschancen und Ausschlussrisiken. Zürich: Seismo. S. 146-157.
- Haug, Frigga (2008). Die Vier-in-einem-Perspektive. Politik von Frauen für eine neue Linke. Hamburg: Argument-Verlag.
- Heinimann, Eva (2006). Auf der Wartebank. Jugendliche im Motivationssemester. Bern: Neue Berner Beiträge zur Soziologie.
- Hepp, Rolf-Dieter (2005). Prekarisierung: Expansion von Formen sozialer Unsicherheit. In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hg.). Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo. S. 127-141.
- Hochuli Freund, Ursula/Stotz, Walter (2011). Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit. Ein methodenintegratives Lehrbuch. Stuttgart: Kohlhammer.
- Jahoda, Marie/Frey, Dieter (Hg.) (1995). Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert. Weinheim: Beltz Verlag.

- Kehrer, Alois (1993). Arbeit als existentielle Lebensaufgabe. In: Fuchs-Brüninghoff, Elisabeth/Gröner, Horst (Hg.). Arbeit und Arbeitslosigkeit. Zum Wert von Arbeit heute. München/Basel: E. Reinhardt. S. 9-25.
- Kehrli, Christin (2007). Sozialfirmen in der Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag.
- Kratz, Dirk (2015). Hilfe und Entfremdung. Ein biografischer Blick auf Langzeiterwerbslosigkeit und Hilfen zur Arbeit im Kontext der Sozialen Arbeit. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne (2009). Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Maier, Konrad (Hg.) (2008). Soziale Arbeit in der `Krise der Arbeitsgesellschaft`. Freiburg im Breisgau: FEL Verlag.
- Marquardsen, Kai (2012). Aktivierung und soziale Netzwerke. Die Dynamik sozialer Beziehungen unter dem Druck der Erwerbslosigkeit. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mey, Eva/Benz, Fernanda (2010). Eingebunden statt aussortiert. Erfahrungen aus der Stadtzürcher Arbeitsintegration. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Mohr, Gisela (2001). Langzeiterwerbslosigkeit. In: Zempel, Jeannette/Bacher, Johann/Moser, Klaus (Hg.). Erwerbslosigkeit. Ursachen, Auswirkungen und Interventionen. Opladen: Leske & Budrich. S. 111-131.
- Müller, Burkhard (1991). Die Last der grossen Hoffnungen. Methodisches Handeln und Selbstkontrolle in sozialen Berufen. Weinheim/München: Juventa.
- Nadai, Eva (2007a). Simulierte Arbeitswelten. Integrationsprogramme für Erwerbslose. In: Baechtold, Andrea/von Mandach, Laura (Hg.). Arbeitswelten. Integrationschancen und Ausschlussrisiken. Zürich: Seismo. S. 135-145.
- Nadai, Eva (2007b). Cooling out. Zur Aussortierung von Leistungsschwachen. In: Arni, Caroline/Glauser, Andrea/Müller, Charlotte/Rychner, Marianne/Schallberger, Peter. Der Eigensinn des Materials – Erkundungen sozialer Wirklichkeit. Frankfurt am Main/Basel: Stroemfeld. S. 445-461.
- Nadai, Eva (2009). Aktiv ins Abseits. Aktivierende Sozialhilfe und die Produktion von Unsicherheit. In: SozialAktuell. (6). S. 12-15.
- Nadai, Eva/Canonica, Alan (2012). Arbeitsmarktintegration als neu entstehendes Berufsfeld: Zur Formierung von professionellen Zuständigkeiten. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie. 38. Jg. (1). S. 23-37.

- Nadai, Eva/Hauss, Gisela/Canonica, Alan (2013a). Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotential von Sozialinvestitionen und Aktivierung. Schlussbericht zum Projekt 4060-129208, gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des NFP60 „Gleichstellung der Geschlechter“. Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz. Olten.
- Nadai, Eva/Canonica, Alan (Hg.)/Haus, Gisela (Hg.) (2013b). Investieren Aktivieren Profitieren. Berufliche Eingliederung als Frauenförderung? Zusammenfassung zum Projekt 4060-129208, gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des NFP60 „Gleichstellung der Geschlechter“. Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz. Olten.
- Prodoliet, Simone/Knöpfel, Carlo/Wälchli, Martin (2001). Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Ein Positionspapier von Caritas Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag.
- Rogge, Benedikt (2013). Wie uns Arbeitslosigkeit unter die Haut geht. Identitätsprozess und psychische Gesundheit bei Statuswechseln. Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Schäfer, Joachim (2008). Bewältigung von Arbeitslosigkeit – Wie soll das gelingen? Hintergründe und Erfahrungen aus der psychosozialen Beratung von Arbeitslosen. In: Maier, Konrad (Hg.). Soziale Arbeit in der `Krise der Arbeitsgesellschaft`. Freiburg im Breisgau: FEL Verlag. S. 136-153.
- Schallberger, Peter/Wyer, Bettina (2010). Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Schäufelberger, Daniel/Mey, Eva (2010). Viele Massnahmen – wenig Übersicht. Arbeitsintegration – Vorschlag einer Systematisierung. In: SozialAktuell. (5). S. 15-18.
- Scherschel, Karin/Streckeisen, Peter/Krenn, Manfred (Hg.) (2012). Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Schilliger, Sarah (2009). Who Cares? Care-Arbeit im neoliberalen Geschlechterregime. In: WIDERSPRUCH. (56). S. 93-106.
- Seithe, Mechthild (2012). Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag.
- Sheldon, George (2010). Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen. In: Die Volkswirtschaft. (2). S. 15-19.
- SRF Wirtschaftsmagazin ECO (2015). In jedem zweiten Job wird der Mensch überflüssig. URL: <http://www.srf.ch/news/wirtschaft/in-jedem-zweiten-job-wird-der-mensch-ueberfluessig> [Zugriffsdatum: 26. Mai 2016].

- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2015). Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2014. Registrierte Stellensuchende und Arbeitslose. Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Stamm, Hanspeter/Lamprecht, Markus (2005). Entwicklung der Sozialstruktur. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Streckeisen, Peter (2012). Steigende Erwerbslosigkeit und Prekarität in der Schweiz: Das Ende eines „Sonderfalls“. In: Scherschel, Karin/Streckeisen, Peter/Krenn, Manfred (Hg.). Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 47-73.
- Weber, Bernhard A. (2001). Arbeitslosigkeit in der Schweiz: Was passierte in den Neunzigerjahren? In: Die Volkswirtschaft. (6) S. 4-9.
- Wyss, Kurt (2009). Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. 2. Aufl. Zürich: edition 8.