

Der aktivierende Sozialstaat: zwischen Arbeitszwang und Hilfe

Der Paradigmenwechsel zum aktivierenden Sozialstaat in den 1990er Jahren hat der Debatte um den Zwangscharakter von Aktivitäten oder Arbeit, zu denen LeistungsbezügerInnen angehalten werden, neue Brisanz verliehen. Im folgenden Artikel werden allgemeine Gedanken zum Phänomen gemacht, Praktiken diskutiert und einige Perspektiven aufgezeigt.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die aktivierende Sozialpolitik Grundlage einschneidender Umstrukturierungen in den schweizerischen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe. Personen, die aufgrund von Erwerbslosigkeit Sozialleistungen beziehen, sind verpflichtet, für die finanzielle Unterstützung eine klar definierte Gegenleistung zu erbringen. Die gesetzliche Verankerung der Verpflichtung zur Gegenleistung (im Falle der SKOS eine Anpassung der Richtlinien) beinhaltet den durch die zuweisenden Stellen (RAV, IV, Sozialhilfe) verordneten und kontrollierten Besuch von unterschiedlichen arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) zur »Aktivierung«¹ der erwerbslosen Personen. Dazu haben Bund und Kantone sowie private AnbieterInnen ein umfangreiches Angebot entwickelt, in Form von Beratungen, Fördermassnahmen und Kursen, Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, Massnahmen im »ersten« Arbeitsmarkt (Einarbeitungszuschüsse, Zwischenverdienst, Praktika), sowie spezifische Massnahmen für bestimmte Gruppierungen, insbesondere jugendliche Erwerbslose. Die mit den Massnahmen zusammenhängenden finanziellen Kürzungen sowie die Verschärfung der Bezugsbedingungen sollen unter anderem dazu dienen, den Missbrauch der sozialen Sicherungssysteme zu verhindern, und die Erwerbslosen motivieren, ihre Situation aktiv zu verändern und sich nachweislich um eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu bemühen.

Normierung der Institutionen

Durch die Aktivierungspolitik wurde eine in der Schweiz noch nicht bestehende, normativ einheitliche Basis geschaffen, welche sowohl die Sozialversicherungen als auch die Sozialhilfe umfasst. Diese Prägekraft der Aktivierungspolitik ist eine Besonderheit in der

Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats. Die schweizerischen Institutionen zur sozialen Absicherung haben sich historisch relativ unabhängig voneinander entwickelt und dabei sehr unterschiedliche Organisationskulturen ausgebildet. Die Aktivierungspolitik schafft nun eine normative Basis, die im Zusammenspiel der Systeme der sozialen Sicherung die Abhängigkeit ihrer KlientInnen deutlich erhöht. Die damit verbundenen finanziellen Sanierungspläne der 4. ALV-Revision und der 6. IV-Revision verschärfen zudem die Gefahr des Weiterreichens von ›Fällen‹ zwischen den Institutionen. Dabei wird vor allem die Sozialhilfe stärker belastet, indem sie zum Auffangbecken für Personen wird, die aufgrund struktureller Risiken dauerhafte Unterstützung benötigen. Ihre eigentlich substitutive Funktion wird so durch eine komplementäre ergänzt, was dem Nothilfegedanken der Sozialhilfe widerspricht. Wie Renate Salzgeber von der Städteinitiative Sozialpolitik bemerkt, kann beispielsweise niemand darüber Auskunft geben, was mit den 13'000 Personen geschehen ist, die per April 2011 aufgrund der letzten ALV-Revision auf einen Schlag ausgesteuert wurden. In den meisten Städten lag der Anteil an neuen Fällen, die auf die Revision zurückzuführen sind, gemäss Berechnungen der Städteinitiative Sozialpolitik, zwischen 5 und 15 Prozent. (Salzgeber 2012) Da die Effekte der ALV-Revision und besonders auch der aktuellen IV-Revision noch nicht vollständig eingetreten sind, wird sich dieser in den kommenden Jahren erhöhen. Auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit² kann das Weiterreichen unter den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe nicht verhindern, da jede einzelne Institution ihre eigenen, finanziell immer restriktiveren Ziele erfüllen muss. Dadurch besteht die Gefahr, dass das fallorientierte Interesse der interinstitutionellen Zusammenarbeit durch die strukturellen Vorgaben der einzelnen Institutionen ausgehöhlt wird.

Ideologischer Bodensatz

Auf der politischen Ebene liegt dem Aktivierungsparadigma ein problematisches Bild von erwerbslosen Personen zugrunde, welches die Ausgestaltung des professionellen Feldes entscheidend beeinflusst. Der Zugriff des Systems auf die Handlungspraxis der KlientInnen wird in der Aktivierungspolitik bedeutend verschärft. Folgendes Zitat aus der bundesrätlichen Botschaft zur Reduktion der Bezugsdauer bei der Erwerbslosenversicherungsrevision 2002 offenbart die Einschätzung erwerbsloser Personen von Seiten des Bundes, die im politischen Diskurs um die zahlreichen Revisionen dominant vertreten wurde und wird: »Eine Verkürzung der Bezugsdauer verstärkt

den Druck auf die Stellensuchenden, die Arbeitssuche zu intensivieren, und führt zu einer höheren Flexibilität beim Lohn sowie bezüglich der geografischen und beruflichen Mobilität. Zudem zwingt sie Stellensuchende, früher an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen.« (BBl 2001) Eine Verkürzung der Bezugsdauer erhöht tatsächlich den Druck, schneller eine Arbeitsstelle zu finden. Im Zitat wird jedoch davon ausgegangen, dass dieser Druck die *Arbeitssuche* intensiviert. Den erwerbslosen Personen wird also mit hin unterstellt, dass sie sich ohne diesen Druck weniger intensiv um eine Stelle bemühen. Die Interpretation der Handlungsweise von erwerbslosen Personen als rational-ökonomisches Kalkül impliziert auch, dass nicht Arbeit an sich Sinnstiftungspotenzial bietet, sondern insbesondere deren Bezahlung. Die Verkürzung der Bezugsdauer soll zudem die Bereitschaft erhöhen, schlecht bezahlte Arbeit (höhere Flexibilität beim Lohn) anzunehmen, die gegebenenfalls längere Pendelstrecken oder einen Wohnortwechsel miteinschliesst (geografische Mobilität), sowie kaum mit den individuellen Qualifikationen oder Fähigkeiten (berufliche Mobilität) übereinstimmt. Zuletzt wird auch deutlich gemacht, dass es sich bei arbeitsmarktlichen Massnahmen um einen Zwang handelt, der schneller eintritt, wenn sich die Bezugsdauer verkürzt.

Passage-Projekt: Sozialhilfe nur bei Arbeitsbereitschaft

»Zuerst zur Arbeit – dann die Unterstützung« titelt die NZZ in einem Artikel über das sogenannte ›Passage-Projekt‹ (NZZ-online 24. Februar 2011). In diesem Einsatzprogramm, das die Stadt Winterthur 2001 eingeführt hat, kommt der auf SozialhilfebezügerInnen ausgeübte (Arbeits-)Druck wohl am klarsten zum Ausdruck. Nach Aussagen der Winterthurer Verantwortlichen soll es neben der Vorbereitung zur (Wieder-)Eingliederung eine ›Gate-Keeping-Funktion‹ ausüben: »Das Projekt soll als eine gewisse Hürde für diejenigen Personen dienen, die sich neu zum Sozialhilfebezug anmelden und arbeitsfähig sind. Um dies zu erreichen, wird von allen Personen, die keine Ausschlusskriterien aufweisen, während eines Monats eine Arbeitsleistung als Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe eingefordert«, steht in einer Kurzbeschreibung des Projekts. Sich neu beim Sozialamt meldende Personen werden Arbeitseinsätze im Stadtwald zugewiesen, wo sie »Abfall entlang von Waldwegen und Waldsportanlagen sammeln und im Forst Aufräumarbeiten machen«. Eine freie Wahl des Arbeitseinsatzes steht also nicht zur Diskussion; die Qualität der Arbeit auch

nicht. Der Begriff ›Gate-Keeping‹ spricht für sich: Tatsächlich wird damit erreicht, dass sich ein nicht unbeträchtlicher Teil der NeuanmelderInnen nicht zum geforderten Arbeitseinsatz meldet und somit von der Sozialhilfe ausgeschlossen wird (ein Drittel bis zur Hälfte der betroffenen Personen, je nach Ort).³ Die Sozialen Dienste der Stadt Winterthurer verweisen auch auf den finanziellen Nutzen des Projektes, obwohl dieser nach eigenen Aussagen nicht im Vordergrund stehen soll: »Für jeden Franken, den die Stadt Winterthur in das Projekt Passage investiert, spart sie bedingt durch die Gate-Keeping-Funktion von Passage rund Fr. 4.15 wieder ein.« Den Zeichen der Zeit entsprechend hat das Projekt inzwischen in weiteren Kreisen Schule gemacht. Die Stadt Zürich hat es 2009 übernommen, die Stadt Basel 2011. Die Stadt Bern hat 2010 sogenannte ›Testarbeitsplätze‹ eingeführt.⁴ Auch wenn solche Projekte in einem bescheidenen Umfang auch der anfänglichen Abklärung der Arbeitsfähigkeit der betroffenen Personen dienen können, bleibt doch die Frage, inwiefern das *verfassungsmässig garantierte Recht* auf Sozialhilfe vom Zwang zu einer nicht selbst gewählten Arbeit abhängig gemacht werden kann.⁵

Diese problematische Verknüpfung von Zwang und Steigerung der Eigenaktivität verdeutlicht ein systemisches Paradox innerhalb der Aktivierungspolitik. Auf dem ideellen Grund der Eigenverantwortung (aktive Arbeitssuche, aktive Weiterbildung, aktive Selbstverantwortung) greift der Staat faktisch tief in die Rechte der Einzelnen ein, indem er sie mittels finanzieller Sanktionen in Beschäftigungsverhältnisse zwingen kann: Die Aktivierung soll die Eigenverantwortung der erwerbslosen Personen fördern, setzt dies aber mit Zwangsmitteln durch. Die Entwicklungen der aktivierenden Sozialpolitik der letzten 20 Jahre bedeuten eine Rekommodifizierung der Arbeitskraft, indem selbst die sozialpolitischen Massnahmen die Warenhaftigkeit derselben fördern. Der Schutz der erwerbslosen Personen wird durch das staatliche Bereitstellen von unqualifizierten Arbeitsplätzen in gewisser Weise pervertiert. Die klare Fokussierung auf die Wiedereingliederung von Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt, respektive das Wiederherstellen ihrer gesellschaftlichen Funktionstüchtigkeit, deutet auf ein mechanistisches Menschenbild, welches der Funktionsweise der kapitalistischen Produktionsbedingungen dienlich ist. So zeigt sich in der aktivierenden Sozialpolitik die Durchsetzung eines idealtypischen Leistungsprinzips des Arbeitsmarktes, das auf die Erwerbslosen ausgedehnt wurde. Die

Verantwortung für die gesellschaftliche Position der Einzelnen wird in hohem Masse individualisiert. Gleichzeitig wird eine »Individualisierungshilfe« in Form arbeitsmarktlicher Massnahmen bereitgestellt, welche die Einzelnen befähigen soll, eben diese Verantwortung zu tragen. Dabei wird ausgeblendet, dass die Umsetzung von Eigenverantwortung und unabhängigem Handeln ganz entscheidend an die Verfügbarkeit von Kapitalien geknüpft ist, d.h. daran, inwiefern eine Person auf ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches Kapital (Bourdieu 1982) zurückgreifen kann. Die Verfügbarkeit über Kapitalien ist letztlich massgebend dafür, inwiefern die geforderte Eigenverantwortung und die Freiheit der Einzelnen handlungspraktisch eingelöst werden können.

Der idealtypische Arbeitnehmer⁶

Die Vorstellungen eines idealtypischen Arbeitnehmers haben die aktivierungspolitischen Forderungen, die sich an erwerbslose Personen richten, entscheidend mitgeprägt. Pongratz und Voss (2003), die den idealtypischen Arbeitnehmer »Arbeitskraftunternehmer« nennen, beschreiben diesen als willens, sich stets weiterzubilden, als anpassungsfähig, flexibel, mobil und grenzenlos leistungsbereit etc. Sie heben insbesondere die Fähigkeit des modernen Arbeitnehmers zur Selbststeuerung hervor: »Bisher dominiert ein Typus von Arbeitskraft, der darauf ausgerichtet und dazu ausgebildet ist, seine Arbeitsfähigkeit pauschal nach genormten beruflichen Mustern einem Betrieb gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen, um sich dort eher passiv Anweisungen und Kontrollen zu unterwerfen. (...) Aus dem eher reaktiv agierenden bisherigen Arbeitnehmer (so die zentrale Kategorie des Arbeitsrechts) wird ein neuer aktiver Typus von Arbeitskraft, der sich nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch innerhalb des Betriebs kontinuierlich zur Leistung anbietet und im Arbeitsprozess gezielt selbst organisiert. (Pongratz/Voss 2003:11f) Ulrich Bröckling bezeichnet diesen Arbeitnehmer in ideologiekritischer Analyse moderner Managementliteratur als »unternehmerisches Selbst« und stattet dieses mit ähnlichen Eigenschaften aus wie Pongratz/Voss den »Arbeitskraftunternehmer«. Das unternehmerische Selbst ist rational, gewinnorientiert, innovativ, risikofreudig, kreativ und ebenfalls grenzenlos leistungsbereit und -fähig. (Bröckling 2007)

Das Bild dieses Arbeitnehmers, welches als Idee eines Idealtypus gesamtgesellschaftlich Verbreitung findet, lehnt sich jedoch in der handlungspraktischen Umsetzung an eine privilegierte Schicht gut bis sehr gut ausgebildeter Personen mit hoher Flexibilität, Bereit-

schaft zu unbeschränkter Mobilität, einem hohen Leistungsethos, beschränkten familiären Verpflichtungen sowie inhaltlicher Breite oder Expertise in einem bestimmten Feld an. Die mediale Vermarktung dieses idealtypischen Arbeitnehmers hat hingegen eine normative Gültigkeit erlangt, welche die gesamte ›Arbeitsgesellschaft‹ beeinflusst. Die aktivierende Sozialpolitik trägt dazu bei, diesem Bild gesellschaftliche Gültigkeit zu verleihen, indem es auch denjenigen als ›Vorbild‹ vorgesetzt wird, die bislang keine Chance hatten, sich die Fähigkeiten eines »Arbeitskraftunternehmers« anzueignen.

Die/der standardisierte Erwerbslose

Als gewissermassen spiegelverkehrte Entsprechung hat sich in Anlehnung an den idealtypischen Arbeitnehmer ein Bild der/des »standardisierten Erwerbslosen« entwickelt«. Sie/er ist, wie ihr/sein arbeitsmarktlich integriertes Pendant, leistungsorientiert, tüchtig, ihrer/seiner Fähigkeiten und Talente bewusst, bereit, sich stets weiterzubilden, höflich, teamfähig und kann sich in hohem Masse selbst steuern sowie selbst vermarkten. Die normativen Anforderungen der/des standardisierten Erwerbslosen ähneln in frappanter Weise denjenigen des idealtypischen Arbeitnehmers: er/sie muss sich selbst (bzw. seine/ihre Ware Arbeitskraft) leistungsfähig und arbeitstüchtig erhalten und erfolgreich vermarkten. Dies muss er/sie allerdings vor allem in einem eigens dafür geschaffenen Hilfesystem (AMM) permanent unter Beweis stellen, ohne reelle Aussicht auf eine tatsächliche Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt.

Was dabei in beiden Diskursen, besonders demjenigen der/des standardisierten Erwerbslosen, unterschlagen wird, ist eine inhaltliche Bezugnahme zur jeweiligen Arbeit, die Verknüpfung mit einer beruflichen Identifikation. Im Idealtypus erscheinen die Arbeitnehmenden wie auch die Erwerbslosen quasi losgelöst von inhaltlichen Motiven, gewissermassen in jeder Situation bereit, die verlangten formalen Qualifikationen einzulösen, unabhängig von einer konkreten Aufgabe. Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind das politische Mittel, diese »formalisierte Arbeitsmoral« gegenüber den Erwerbslosen durchzusetzen, respektive zu stärken.

Das Grundproblem einer solchen Standardisierung ist offensichtlich. Der erwartete Standard orientiert sich nicht an einer durchschnittlichen Leistungsfähigkeit: Von den durchschnittlichen Arbeitnehmenden und Erwerbslosen werden überdurchschnittliche Fähigkeiten und Leistungsbereitschaft erwartet. An diesen Anforderungen scheitern viele Arbeitnehmende und Erwerbslose von vornherein, weil sie nicht über die Mittel verfügen, sich die erforder-

lichen Fähigkeiten anzueignen. Des Weiteren wird Arbeitskraft im aktivierungspolitischen System fälschlicherweise als Ware verstanden, die dem Markt entsprechend aufgewertet werden muss, um sich weiter verkaufen zu lassen. Da die existenzielle Abhängigkeit vom erarbeiteten Lohn die Arbeitskraft dazu zwingt, subsistenzlogisch statt marktlogisch zu handeln (Vovruba 2003), kann das »Angebot Arbeit« nicht marktlogisch verknappert werden. So sind die erwerbslosen Personen gezwungen, auch prekäre Arbeitsverhältnisse einzugehen. Ein weiterer Widerspruch besteht darin, dass die Grundanforderungen an die Erwerbslosen häufig diejenigen der realen Stellenangebote im Niedriglohnsektor übersteigen, wo die Arbeitnehmenden häufig BefehlsempfängerInnen sind und kaum Gestaltungsmöglichkeiten haben (KassierInnen, HausarbeiterInnen, Servierpersonal etc.)

Diese »politische Normierung« erwerbsloser Personen innerhalb der an einer marktwirtschaftlichen Logik orientierten aktivierenden Sozialpolitik kreiert schwierige Rahmenbedingungen, an denen sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen orientieren (müssen). Diese Rahmenbedingungen auferlegen den AMM eine Ausgestaltung, die den individuellen erfolgsversprechenden Integrationsprozessen zuwiderläuft und – trotz hohem Engagement der KlientInnen sowie der beteiligten Professionellen – zu Misserfolg und individuellem Scheitern führen kann.

Problematische Rahmenbedingungen für arbeitsmarktliche Massnahmen

Fehlender Einbezug der Arbeitgebenden

Die ArbeitgeberInnen des ersten Arbeitsmarktes werden nicht verpflichtend in die Integrationsbemühungen miteinbezogen. Die geforderten Reintegrationsbemühungen seitens der BezügerInnen von Unterstützungsleistungen beziehen sich in ihrer Beweislast jeweils auf ein eigens dafür geschaffenes Hilfesystem (AMM) und die zuweisenden Stellen, was letztlich ein selbstreferenzielles Hilfesystem schafft. Zudem wird in dieser einseitigen Ausrichtung erneut deutlich, dass die Verantwortung für das Gelingen oder Scheitern der Arbeitsmarktteilnahme individualisiert wird. Des Weiteren kann die staatliche »Verpflichtung« zur Arbeit die Gefahr für die erwerbslosen Personen erhöhen, prekäre Arbeitsverhältnisse einzugehen. Die Forderung nach einem Einbezug der Arbeitgebenden muss folglich gleichzeitig die Utopie des Arbeitsmarkts als humanem, sozialem Ort enthalten.

Unfreiwillige Teilnahme

Die erwerbslosen Personen werden in den meisten Fällen verpflichtet, in der Zeit ihrer Erwerbslosigkeit eine oder mehrere Massnahmen zu durchlaufen. Die unfreiwillige Zuweisung erschwert jedoch das Zustandekommen eines fruchtbaren Arbeitsbündnisses. Die Fachpersonen an den zuweisenden Stellen und in den Massnahmen müssen zunächst versuchen, eine ›sekundäre‹ Freiwilligkeit herzustellen. Das heisst: Sie haben den Klientinnen und Klienten authentisch glaubhaft zu machen, dass es in der Massnahme nicht um Kontrolle, Disziplinierung oder Sanktionierung geht, sondern darum, sie zu unterstützen, sich verbesserte Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erarbeiten. (Schallberger/Wyer 2010)

Der Zwang verschärft die Asymmetrie in einer schon bestehenden existenziellen Abhängigkeit. Um die Wirksamkeit der Massnahmen zu erhöhen, ist die freiwillige Teilnahme unabdingbar.

Zwang und Freiwilligkeit in der Sozialhilfe im Lichte bundesgerichtlicher Rechtsprechung

Der mit der Sozialhilfe verbundene Zwang kommt auch in verschiedenen Bundesgerichtsurteilen zum Ausdruck bzw. wird von diesen gestützt. SozialhilfebezügerInnen können verpflichtet werden, an einem Beschäftigungsprogramm oder Soziallohnprojekt teilzunehmen bzw. eine ›zumutbare‹ angebotene Arbeit anzunehmen. Bei einer Weigerung können die Sozialhilfeleistungen ggf. eingestellt werden. Dabei bezieht sich das Bundesgericht hauptsächlich auf Artikel 12 der Bundesverfassung zum ›Recht auf Hilfe in Notlagen‹: »Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.« Die Formulierung »wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen«, wurde erst in der parlamentarischen Beratung in die im Jahre 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung aufgenommen. Sie bezieht sich in juristischer Hinsicht auf die sogenannte Subsidiarität der Sozialhilfe, die bedeutet, dass das Anrecht auf Hilfe erst dann zum Zuge kommt, wenn alle anderen möglichen Einkommensquellen, insbesondere auch das mit der eigenen Arbeitsleistung verbundene Einkommen, ungenügend oder nicht verfügbar sind. Nach Auffassung des Bundesgerichtes stellt die Einstellung der Sozialhilfe in Folge der Nichtbeteiligung an einem Beschäftigungs- oder Integra-

tionsprogramm oder der Nichtannahme einer ›zumutbaren‹ Arbeit keine Sanktion dar, sondern die Anspruchsvoraussetzungen auf die Sozialhilfe selbst sind dadurch nicht gegeben. Während die Nichtannahme einer angebotenen Arbeit, wie sie im ›Berner Fall‹ (Bundesgerichtsurteil BGE 2P.147/2002)⁷ zum Ausdruck kommt, auf dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Bestimmungen noch einigermaßen nachvollziehbar ist, weil der Bezüger durch die Annahme der angebotenen Arbeit im Rahmen des Berner Projektes ›Citypflege‹ tatsächlich einen über den Sozialhilfenormen liegenden Verdienst hätte erzielen können, ist der Entscheid im ›Schaffhauser Fall‹ (BGE 130 I 71/2002)⁸ bezüglich der Einstellung der Sozialhilfeleistungen in Folge der Nichtteilnahme an einem Beschäftigungsprogramm mehr als diskussionswürdig. Kritiklos übernimmt das Bundesgericht die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm »grundsätzlich als zumutbare Massnahme (...) betrachtet« werden kann, »die geeignet ist, die Lage des Beschwerdeführers zu verbessern«. Im Gegensatz zum obgenannten ›Berner Fall‹ führt aber die Beteiligung an einem solchen Programm nicht an sich zu einem eigenständigen und existenzsichernden Einkommen, und entspreche damit auch nicht dem verfassungsrechtlichen Anspruch, »für sich selbst zu sorgen«. Zudem ist inzwischen hinreichend bekannt, dass die Wirkung solcher Programme im Hinblick auf die mögliche berufliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt sehr umstritten ist, wenn nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.⁹

Die zuweisenden Stellen

Die Fachpersonen auf den RAV, in der IV und der Sozialhilfe sind verpflichtet, die erwerbslosen KlientInnen zu beraten und in geeignete Massnahmen und Kurse zu weisen, welche die Vermittlungsfähigkeit steigern. Gleichzeitig sind sie dafür verantwortlich, das gesetzlich verlangte Verhalten zu kontrollieren und bei Nichterbringung der geforderten Leistungen zu sanktionieren, d.h. die Leistungen zu kürzen. Auch wenn dieses doppelte Mandat zwischen Beratung und Kontrolle, wie Chantal Magnin dies für die RAV (2005) analysiert hat, sozialarbeiterische Tätigkeiten in gewisser Weise charakterisiert, schaffen die aktivierungspolitischen Normen durch den Zwang und die ökonomischen Sanktionen eine hohe Ambivalenz in der Beziehung zwischen den beratenden Fachpersonen und den KlientInnen.

Die zuweisenden Stellen unterliegen zudem ökonomischen Zielsetzungen und sind gehalten, die AMM möglichst kosteneffizient einzusetzen. So sind die Fachpersonen auf den zuweisenden Stellen gezwungen, sich sehr schnell ein Urteil über die Erfolgchancen einer Klientin bzw. eines Klienten in einer arbeitsmarktlichen Massnahme zu bilden, um sie dementsprechend in ein teureres oder günstigeres Angebot zu schicken. Dabei ist nicht nur die unzureichende Falldiagnostik problematisch: Häufig sind die Zuweisenden nur bedingt über die regionale Bandbreite an arbeitsmarktlichen Massnahmen informiert, so dass die Möglichkeiten, ein auf die jeweilige Person zugeschnittenes Angebot zu finden, nicht ausgeschöpft werden.

Kompetenzen bei den zuweisenden Stellen

Mit dem Paradigmenwechsel der aktivierenden Sozialpolitik haben sich vornehmlich in den RAV und auf der IV die Funktionen der beratenden Personen ausgeweitet (die Sozialhilfe hatte schon zuvor einen beratenden Auftrag). Die Zuweisung in passende Massnahmen erfordert nun eine genauere Kenntnis der Angebote für AMM und der Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofile der KlientInnen. Doch die Erweiterung der falldiagnostischen Kompetenzen in den zuweisenden Stellen konnte mit der dynamischen Entwicklung der Reintegrationsmassnahmen und den neuen Integrationserfordernissen nicht Schritt halten. Für die Erfolgsaussichten arbeitsmarktlicher Massnahmen ist jedoch ausschlaggebend, ob eine verordnete Massnahme dem Profil der KlientInnen entspricht. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der Zuweisung, selbst bei einer ausgereiften Falldiagnostik, aufgrund der spezifischen Ausrichtung der Programme und der begrenzten Auswahl an Massnahmen meist eingeschränkt. Diese Faktoren erschweren falladäquate Zuweisungen zusätzlich.

Finanzielle Sanktionen für KlientInnen

Die aktivierungspolitischen Normen schreiben vor, dass das Ablehnen einer Massnahme oder eines Stellenangebotes finanziell sanktioniert werden. Damit wird eine De-Autonomisierung und Entmündigung der KlientInnen begünstigt und zugleich ein essenzielles menschliches Recht auf eine Wahl missachtet.

Die Sanktionsmöglichkeiten sollen den Fachpersonen auf den zuweisenden Stellen ermöglichen, die Arbeitsbereitschaft der Klientinnen und Klienten gegebenenfalls zu »erzwingen«. Aus Sicht der zuweisenden Fachperson mag dies durchaus eine Erleichterung darstellen, v.a. bei als »renitent« geltenden Personen. Gemäss Schallberger/Wyer (2010) sind häufig auch diejenigen KlientInnen positiv von ihrer Massnahmenteilnahme überrascht, die dazu durch finan-

zielle Sanktionen gezwungen wurden. Ob sich damit eine allgemeine Praxis der Bedrohung mit Sanktionen rechtfertigen lässt, ist jedoch fraglich.

Konkurrenzierungs- und Qualifizierungsverbot

Für die arbeitsmarktlichen Massnahmen und insbesondere die Beschäftigungsprogramme gilt, dass sie den ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren dürfen. Damit sind sie gezwungen, Beschäftigungen zu finden, die einer realen Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nicht entsprechen. Dies erschwert oder verunmöglicht eine tatsächliche Qualifizierung innerhalb der Massnahmen. Da die meisten langzeitarbeitslosen KlientInnen u.a. deshalb grosse Schwierigkeiten bei der Stellensuche haben, weil sie gering oder gar nicht qualifiziert sind, müsste das Qualifizierungspotenzial in den AMM deutlich erhöht werden. Die Aktivierung muss Perspektiven schaffen, da jeglicher Leerlauf der Massnahmen für die Erwerbslosen eine sinnlose Reinszenierung des eigenen Scheiterns bedeutet. Dies würde beispielsweise auch bedeuten, neben der Schaffung von Qualifizierungsmöglichkeiten die zeitliche Limite der Massnahmen auszuweiten.¹⁰

Hohe Interdependenz der beteiligten Institutionen

Das Pendeln zwischen Zwang und Hilfe, das die aktivierende Sozialpolitik auszeichnet, wird durch eine hohe Interdependenz der beteiligten Institutionen verstärkt. Auf der politischen Ebene werden die Ansprüche der Aktivierungspolitik formuliert. Die zuweisenden Stellen sind weisungsgebunden und mit der Schwierigkeit eines doppelten Mandats zwischen Beratung und Kontrolle sowie den Sparvorgaben der aktivierenden Sozialpolitik konfrontiert. Auf der Ebene der arbeitsmarktlichen Massnahmen ist für den Erfolg der Massnahme jedoch wiederum entscheidend, inwiefern die Professionellen ihre Handlungsautonomie wahrnehmen und eine klientInnenzentrierte (im Gegensatz zu einer gesetzeskonformen) Umsetzung der aktivierungspolitischen Vorgaben anstreben. Die KlientInnen sind AkteurInnen auf allen Ebenen und gleichzeitig hochgradig abhängig von der professionellen Ausgestaltung des Arbeitsbündnisses bei den zuweisenden Stellen und in den AMM. Sie begegnen gegebenenfalls höchst unterschiedlichen Arten der Umsetzung der aktivierenden Sozialpolitik und sind gefordert, agil darauf zu reagieren. Die hohe existenzielle Abhängigkeit und der damit verknüpfte Forderungskatalog an die BezügerInnen erschwert jedoch eine autonome Haltung gegenüber den Fachpersonen und erfordert ein hohes Mass an Widerstandskraft, um eine selbige einzunehmen.

Bei einer klientInnenzentrierten Ausgestaltung des Arbeitsbündnisses kann die Systeminterdependenz mögliche positive Auswirkungen verstärken. Dasselbe gilt in der negativen Umkehrung. Die enge Verflechtung der Ebenen, in der die Fallverantwortung oft unklar bleibt, sowie die unterschiedlichen Deutungen der Aktivierungspolitik der jeweils beteiligten Fachpersonen erschweren jedoch tendenziell eine klientInnenorientierte Hilfe.

Arbeitsanreize für prekäre Stellen?

In einem 2005 vom Eidgenössischen Finanzdepartement in Auftrag gegebenen Gutachten wurden Möglichkeiten und Auswirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften in der Schweiz untersucht. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob erwerbsabhängige Steuergutschriften negative Arbeitsanreize, die durch das geltende Steuer-/Transfersystem verursacht werden, auffangen. Obwohl die Autoren des Gutachtens an einer Stelle bemerken, dass negative Arbeitsanreize *institutionelle* Fehlanreize seien und keine Rückschlüsse auf die Arbeitswilligkeit der Sozialhilfebezüger erlaubten (Leu et al. 2007:96), gehen sie im gesamten Bericht davon aus, dass solche Fehlanreize automatisch ein gewisses Verhalten der erwerbslosen Personen provozieren würden. Dabei wird ausschliesslich die ökonomische Seite beleuchtet. So entsteht ein Bild der erwerbslosen Personen, die rational abwägen, ob es sich lohnt zu arbeiten oder nicht, und die nur dann arbeiten, wenn dazu ökonomische Anreize bestehen. Ein weiterer Schwerpunkt des Gutachtens bildete die ungenügende Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit. Da der Markt für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte gesättigt ist, plädieren die Autoren für eine Stärkung der aktivierenden Massnahmen und fügen als positives Beispiel die USA an, deren Reintegrationsquote in den ersten Arbeitsmarkt seit einer drastischen Reduktion der Sozialhilfe und einer intensiven Aktivierung der BezügerInnen markant gesteigert wurde. Dass im selben Zeitraum (seit 2000) die Armutsrate in den USA um 19 Prozent gestiegen ist und 2011 eine Rekordmarke erreichte, und insbesondere auch die Zahl der Working Poor in die Höhe geschossen ist, bleibt in dieser Erfolgsbilanz unerwähnt – obwohl die Zahlen mit einer restriktiven sozialstaatlichen Politik, wie sie in den USA betrieben wird, korrelieren.

Professionalisierung des Feldes – Kontinuität der Rahmenbedingungen

Während das Feld der arbeitsmarktlichen Massnahmen in den letzten Jahren kontinuierlich professionalisiert wurde, hat sich seit der Einführung der aktivierungspolitischen Grundlagen an den Rah-

menbedingungen nur wenig geändert. Hier zeigt sich die irritierende und höchst wirkungsmächtige Funktionsweise des aktivierungspolitischen Systems. Seit dem Paradigmenwechsel Mitte der 1990er Jahre wurde gleichzeitig mit einem expansiven Ausbau der Massnahmen eine extensive Evaluation der Aktivierungspolitik lanciert. Trotz der mehrheitlich kritischen Rückmeldungen sowie der klaren Benennung zentraler Probleme (wie z.B. der fehlende Einbezug der ArbeitgeberInnen oder der Zwangscharakter der Massnahmen) wurden auf politischer Seite keinerlei Anstrengungen unternommen, ebendiese Probleme einer tatsächlichen Prüfung zu unterziehen.

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Faktoren für den Erfolg arbeitsmarktlicher Massnahmen in den letzten Jahren herausgearbeitet wurden. Des Weiteren wird zusammenfassend dargestellt, wie die politischen Rahmenbedingungen diese Erfolgsfaktoren ignorieren, so dass eine erfolgreiche und klientInnenenzentrierte Praxis im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen zukünftig erschwert wird.

Modelle und Konzepte der Arbeitsintegration

In städtischen Gebieten wird für Erwerbslose mittlerweile eine relativ differenzierte Palette an Massnahmen angeboten. In ländlichen Gebieten ist das Angebot jedoch häufig sehr beschränkt bzw. teilweise kaum vorhanden. Schaufelberger/Mey (2010) haben die Angebote der ALV, der IV und der Sozialhilfe in der Schweiz untersucht und folgende Strukturierung vorgenommen:

1. Funktion der Massnahme:

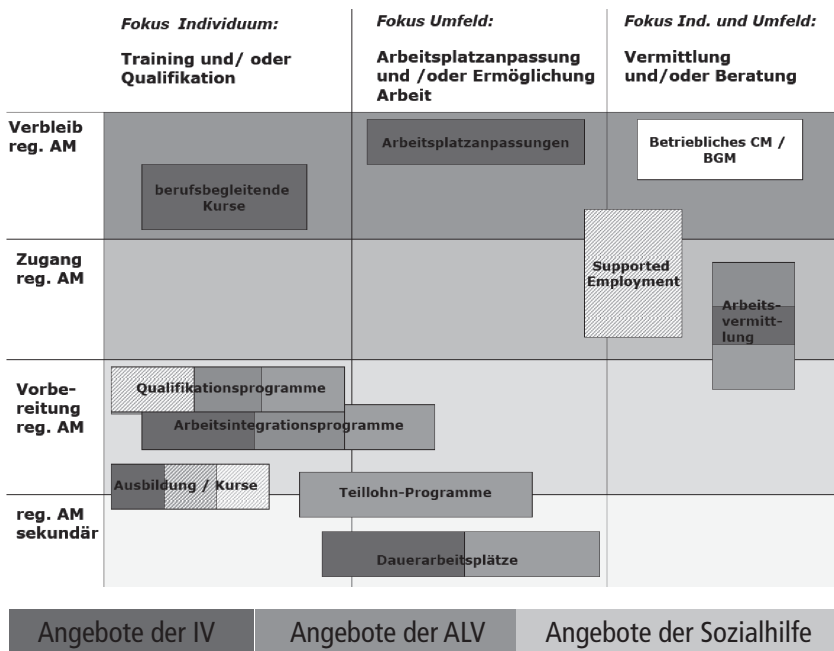
- Erhalten einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt
- Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt
- Vorbereiten auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt
- Stabilisieren. Anstellung im regulären Arbeitsmarkt sekundär

2. Fokus der Massnahme:

- Fokus Individuum: Arbeit (Training) und/oder Qualifikation
- Fokus Umfeld: Arbeitsplatzanpassungen und/oder Arbeitsstellen schaffen
- Fokus Individuum und Umfeld: Vermittlung und/oder Begleitung

Welches Versicherungssystem welche Massnahmen anbietet, zeigen Schaufelberger/Mey (2010) in folgender Tabelle:

Massnahmen im Quervergleich



Die Massnahmen mit individuellem Fokus und im Bereich der Beschäftigung umfassen verschiedene Gewerbe und Dienstleistungen und werden in Gruppenprogrammen und Einzeleinsatzplätzen in Wirtschaft, Nonprofit-Organisationen oder Verwaltung angeboten. Die Angebotspalette reicht von niederschwelliger Beschäftigung für unqualifizierte Personen mit geringen Deutschkenntnissen und nur grundlegenden Schlüsselqualifikationen (Zuverlässigkeit, gepflegtes Auftreten, Sozialkompetenz etc.) bis zu Programmen für hoch qualifizierte Personen (tertiärer Bildungsabschluss) mit guten Schlüsselqualifikationen. Das Mindestpensum für Teilnehmende beträgt meist 50 Prozent.

Anbietende sind Betriebe von Stadtverwaltungen oder Gemeindezusammenschlüssen, Hilfswerke und Private. Immer häufiger decken Betriebe mehrere der in der Tabelle gezeigten Bereiche ab und stehen den diversen Zielgruppen und Zuweisenden gleichzeitig offen.

Die Angebote sind von unterschiedlicher Dauer: Tendenziell sind Angebote im Bereich der Beschäftigung (Dauerarbeitsplätze, Teillohn) unbefristet oder auf ein Jahr befristet, mit der Möglichkeit der Verlängerung. Qualifizierende Programme und Arbeitsvermittlung sind in der Regel auf drei bis sechs Monate befristet.

Erfolgsfaktoren für Integrationsprozesse in arbeitsmarktlichen Massnahmen

Im professionellen Feld sowie in den begleitenden wissenschaftlichen Studien entstand in den letzten Jahren ein fundiertes Wissen über die Funktionsweise der Programme und eine sinnvollere Ausgestaltung der aktivierenden Sozialpolitik.

Die Entwicklungsverläufe und Erfolgchancen der Teilnehmenden sind, wie Mey/Benz in einer qualitativen Studie der stadtzürcherischen Arbeitsintegration (2010) und auch Schallberger/Wyer (2010) zeigen, nicht allein von der Ausgestaltung der Programme abhängig. Für den Erfolg von AMM massgebende Faktoren sind auf der Angebotsseite das Zusammenspiel zwischen den durch die Sozialpolitik gesetzten Rahmenbedingungen, den Strategien der zuweisenden Stellen und der Ausgestaltung der Programme, seitens der Teilnehmenden die individuelle Lebenssituation und Problem- und Ressourcenlage.

Als ausschlaggebende Erfolgsfaktoren für Integrationsprozesse nennen die Studien konkret:

Commitment

Die Motivation der Teilnehmenden ist Grundlage eines gelingenden Integrationsprozesses. Wo die Zuweisung unter Druck oder Zwang zustande kommt, müssen die Fachpersonen der Programme mit den Teilnehmenden ein sekundäres Arbeitsbündnis erwirken, damit eine minimale Motivation vorhanden ist und sich im günstigen Fall weiterentwickeln kann. Die Freiwilligkeit der Teilnahme, respektive das Zustandekommen eines guten Arbeitsbündnisses, ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine klientInnenzentrierte Arbeitsweise.

Individueller Integrationsprozess

Die allgemeinen Erwartungen und Ziele der Programmteilnahme (Stabilisierung, Qualifikation, Vermittlung etc.) sind durch die Zuweisung vorgegeben. Ein erfolgversprechendes Arbeitsbündnis bedingt zusätzlich einen individuell gestalteten und vereinbarten Integrationsplan mit individuellen Zielen und Massnahmen.

Sinnstiftung

Die Sinnstiftung kann einerseits dadurch erfolgen, dass die betroffene Person für sich selber Ziele setzen kann, die sie erreichen möchte und zu deren Erreichung zumindest Aussichten bestehen. Andererseits muss auch die Arbeit selber sinnstiftend sein. Programme, bei denen die Teilnehmenden den Eindruck haben, dass die Arbeit speziell für sie organisiert wird oder dass das Produkt ihrer Tätigkeit nicht in irgendeiner Form verwertet wird, wirken demotivierend.

Stärken der Handlungsressourcen und -orientierung der Teilnehmenden

Die Teilnehmenden müssen sich wieder oder überhaupt als auf ihr Leben Einfluss nehmendes Subjekt erfahren können. Häufig haben sie über längere Zeit die »Kontrolle« über ihr Leben verloren. Sie haben die Erfahrung gemacht, dass ihre Arbeitskraft nicht mehr gebraucht wird und dass sie den Erwartungen der Gesellschaft nicht entsprechen können. Sie werden wiederholt in Beratungen, Kurse und Abklärungen geschickt und stehen dabei unter permanenter Anleitung und Kontrolle in Koppelung mit finanzieller Abhängigkeit. Häufig wird ihnen das Gefühl vermittelt (oder sie haben es bereits internalisiert), dass sie die Arbeitslosigkeit und deren Konsequenzen selber verschulden. In dieser Situation ist es für die Betroffenen äusserst wichtig, ihr Selbstwertgefühl und ihr Selbstvertrauen wieder aufbauen zu können, sich akzeptiert und geschätzt zu fühlen und auf dieser Basis Erfolge erzielen zu können. Die gesteckten Ziele müssen erreichbar sein. Das bedeutet, dass die Strukturen der Programme individuellen Spielraum zulassen müssen, z.B. bezüglich der Präsenz der Teilnehmenden, der Arbeitszeiten, der Leistungsfähigkeit etc. So können die Teilnehmenden die Erfahrung machen, dass sie ihr Leben »in den Griff« bekommen und ihre Mühe positive Auswirkungen zeitigt.

Berücksichtigung und Bearbeitung der persönlichen Lebensumstände

Trotz der Möglichkeit einer positiven Ausgestaltung und Wirkung der Programme können die Bemühungen nur begrenzt Wirkung entfalten, wenn komplexe Problemlagen (Sucht, Schulden, Gesundheit, Familienprobleme etc.), nicht mit bearbeitet werden. Nur wenn diese Probleme während der Teilnahme an der AMM auf ein für die KlientInnen handhabbares Mass reduziert werden können, besteht eine Möglichkeit auf langfristigen Erfolg. Der Arbeitsalltag sollte dabei durch agogisch geschulte Fachpersonen der jeweiligen Branche begleitet werden. Zusätzlich zu den ArbeitsagogInnen bräuchte es Sozialarbeitende, welche die komplexeren Probleme mit den KlientInnen bearbeiten und den Integrationsprozess langfristig begleiten.

Realistische Perspektiven, Unterstützung bei der Stellensuche und Alternativen zum Arbeitsmarkt

Sind die Teilnehmenden genügend stabil für eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt, ist vor allem eine intensive Begleitung bei der Stellensuche angezeigt. Die Ängste und Barrieren der Betrof-

fenen gegenüber der Stellensuche sind häufig sehr gross. Um diese abzubauen ist es nötig, mit den Teilnehmenden realistische Perspektiven und Strategien zu entwickeln. Die Integration in den Arbeitsmarkt muss dabei eine von mehreren Möglichkeiten sein. Daneben braucht es Alternativen, die den Teilnehmenden Halt und Sicherheit bieten, damit das Wagnis der arbeitsmarktlichen Integration keine Wiederholung ihres Scheiterns bedeutet. Viele Teilnehmende scheuen diesen Schritt, obwohl sie sich eine Anstellung wünschen. Die vertrauten Programme bieten ihnen Sicherheit, während eine Bewährung ihrer Fähigkeiten im ersten Arbeitsmarkt Angst auslösen kann. Zudem sind die Anforderungen, eine Stelle zu bekommen, häufig höher als die Anforderungen für die Stelle selber. Eine gute Begleitung bei den Reintegrationsbemühungen hilft, Ängste abzubauen und Enttäuschungen aufzufangen.

Individuelle Dauer und Durchlässigkeit der Massnahmen

Für Stabilisierungs- und Integrationsprozesse brauchen die Teilnehmenden ihre individuelle Zeit. Der Abbruch von Massnahmen ist stets mit einem Gefühl des Scheiterns verbunden (man hat es nicht in der vorgegebenen Zeit geschafft), mit dem Abbruch von Beziehungen und dem Verlust des Wissens von Fachpersonen über die individuellen Ressourcen und Probleme der Teilnehmenden. Der Integrationsprozess wird unterbrochen und muss wieder von Neuem begonnen werden. Deswegen sind eine individuelle Verweildauer und die Durchlässigkeit der Angebote von grosser Bedeutung: Wenn eine Person in einem Beschäftigungsangebot mit sozialarbeiterischer Unterstützung stabilisiert werden kann, um danach ein qualifizierendes Programm zu absolvieren, bei dem auch die Arbeitsvermittlung integriert ist bzw. vor Ort Unterstützung für die Stellensuche angeboten wird, ist eine mittelfristige Integration in den Arbeitsmarkt am aussichtsreichsten.

Einbezug der zuweisenden Stellen

Zentral ist dabei auch, dass eine professionelle Person von aussen (zuweisende Stelle) den gesamten Prozess begleitet und mit den Teilnehmenden und den Anbietenden entscheidet, wann welches Angebot passend ist, sowie die Finanzierung sichert.

Negative Entwicklungen in der aktivierenden Sozialpolitik

Trotz dieses Wissens um die Erfolgsfaktoren für AMM treffen teilweise auch die Stellen, welche die Studien in Auftrag gegeben haben, gegenläufige Entscheide. Auch die AMM werden in vielerlei Hinsicht

verschärft einer Marktlogik unterworfen. In mehreren Kantonen müssen die AnbieterInnen von Integrationsmassnahmen mittlerweile in offiziellen Wettbewerb treten. Im Kanton Zürich müssen sich alle Integrationsprogramme gemäss den Submissionen des Amts für Wirtschaft und Arbeit um ihr Fortbestehen bewerben, wobei v.a. formale und quantitative Kriterien ausschlaggebend sind. Integrationsprogramme und arbeitsmarktliche Massnahmen, die den Anforderungen des AWA nicht genügen, werden nicht weiter subventioniert, verlieren somit ihre finanzielle Basis und müssen schliessen. Der ›Markt‹ der AMM spielt jedoch auch, wenn es darum geht, den zuweisenden Stellen möglichst günstige Integrationsplätze zur Verfügung zu stellen sowie den ›KundInnen‹ möglichst günstige Güter und Dienstleistungen anzubieten und möglichst lukrative Aufträge zu erhalten. Eine Fokussierung auf die Kosteneffizienz der AMM führt zu problematischen Konkurrenzkämpfen unter den Angeboten und erschwert oder verunmöglicht eine klientInnenzentrierte Arbeitsweise. Die Programme müssen ›optimiert‹ werden, indem sie schneller vermitteln, weniger Begleitung anbieten (die ist teuer), mehr Geld erwirtschaften. Damit sind sie auch gezwungen, nur die leistungsfähigen und ›einfachen‹ Teilnehmenden aufzunehmen.

Konkret gab es folgende, den Erkenntnissen der Studien zuwiderlaufende Veränderungen:

- Die Teilnahmedauer der qualifizierenden und vermittelnden Programme wurde verkürzt. Statt der bisherigen sechs Monate werden nun regulär nur noch drei Monate bewilligt. Eine Verlängerung muss fallspezifisch begründet werden.
- Die Begrenzung der Dauer der stabilisierenden Programme soll nach vorübergehender Aufhebung nun wieder eingeführt werden.
- Die sozialarbeiterische Begleitung vor Ort wurde abgeschafft und die Unterstützung bei der Stellensuche reduziert und an externe Stellen vergeben.
- Angebote, wo die Teilnehmenden einfach bleiben können, weil eine Integration in den Arbeitsmarkt unrealistisch ist, gibt es kaum mehr.
- Der Zwang zur Arbeit wird erhöht und findet im Modell ›Passage‹ (siehe ersten Kasten) die effektivste Form.
- Die zuweisenden Stellen sind angehalten, die Programmkosten gering zu halten und ihre Kosten-Nutzen-Bilanz genau abzuwägen.

So besteht die Gefahr, dass sich die AMM in einem marktlogisch funktionierenden Wettbewerb wegrationalisieren, weil das defi-

nierte Ziel der Vermittlung nur noch ungenügend erreicht wird und die Ziele der Stabilisierung oder der alternativen Perspektive nicht mehr gewünscht oder finanzierbar sind.

Fazit

Arbeit als Bedingung für existenziell notwendige Hilfe zu definieren, stellt eine Form struktureller Gewaltanwendung durch den Staat dar. Da das Hilfesystem gleichzeitig die Gewalt ausübende Instanz verkörpert, wird den Betroffenen die Möglichkeit genommen, sich gegen das System zu wehren. Die gesellschaftlich anerkannte Normativität des Gegenleistungsprinzips und des erzieherischen Prinzips des »Fördern und Forderns« verharmlosen diesen Zwang und sind sehr häufig von den Betroffenen selber internalisiert. Der normative Diskurs über die ›faulen, unflexiblen und auf finanziellen Vorteil ausgerichteten Erwerbslosen‹ legitimiert diese Zwangsausübung. Somit sind auch diejenigen Personen, die keiner existenzsichernden Erwerbsarbeit nachgehen, durch die sogenannte ›Arbeitsintegration‹ der Knechtschaft der ›Arbeit‹ unterworfen. Wenn sich die Sozialpolitik der liberalen Gleichheitsvorstellung einer meritokratischen arbeitsmarktlichen Logik verschreibt, versagt sie sich die Möglichkeit der Gestaltung einer an die realen gesellschaftlichen Bedingungen anknüpfenden Alternative. Damit wird auch die ursprüngliche Vorstellung eines Sozialstaats, welcher eine Existenz jenseits des arbeitsmarktlichen Eingebundenseins garantiert, verabschiedet.

Angestrebt werden müsste ein tatsächliches, freiwilliges und von der Existenzsicherung unabhängiges Hilfesystem, das die Betroffenen unterstützt, zu einem möglichst selbstbestimmten und für sie sinnhaften Leben zurückzufinden.

Anmerkungen

1 In diesem Artikel wird ausschliesslich die Aktivierung von Bezügerinnen und Bezügerinnen von Unterstützungsleistungen (Erwerbslosenhilfe, Sozialhilfe, IV und SUVA) diskutiert. Die Praxis der Aktivierung findet jedoch auch in anderen Feldern der sozialen und ehrenamtlichen Arbeit Verbreitung (z.B. in der Jugendarbeit, der Altenpflege etc.). In allen Feldern ist die Grenze zwischen Ermächtigung zur Eigentätigkeit und äusserem Handlungszwang jedoch kritisch zu betrachten.

2 Die interinstitutionelle Zusammenarbeit, kurz IIZ, ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit der Organisationen aus den Bereichen Erwerbslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe. Gesamtschweizerisch wird die IIZ seit 2004 gefördert.

3 Wenig bis nichts weiss man über die Personen, die sich nicht zum Arbeitseinsatz gemeldet haben. Die Stadt Winterthur liess innerhalb einer Studie zum Passageprojekt auch Personen befragen, welche die Teilnahme am Projekt verweigert hatten. Die meisten Befragten konnten keinen spezifischen Grund angeben, weshalb sie auf die Teilnahme verzichteten. Die ForscherInnen zogen daraus den Schluss, dass es sich vor allem um Personen handle, die ihre Arbeitskraft nicht »voll ausschöpfen« würden. Es gelang ihnen nicht, eine kohärente Antwort auf deren Verzicht zu finden. Sie fanden zudem auch nicht heraus, was mit diesen Personen im Anschluss an diesen Verzicht geschah.

4 Auch in der Stadt Bern wurde eine Studie zu den »Drop-outs« der Testarbeitsplätze durchgeführt. Allerdings konnte nur eine Person befragt werden, welcher in diesem Rahmen die Sozialhilfe ganz eingestellt wurde.

5 Allerdings hat das Berner Verwaltungsgericht im Oktober 2012 entschieden, dass bei Verweigerung einen Testarbeitsplatz anzunehmen, die Sozialhilfe nicht dauerhaft eingestellt werden kann, sondern gegebenenfalls nur für die vorgesehene Dauer des Arbeitseinsatzes im Rahmen des Testarbeitsplatzprojektes.

6 Wir verwenden in diesem Kapitel bewusst nur die männliche Form, da die Vorstellungen des idealtypischen Arbeitnehmers sich immer noch stark an einem männlichen Berufsideal orientieren.

7 www.hslu.ch/s-2p_147.2002.pdf

8 www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-rechtsleitentscheide1954-direct.htm

9 Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO hat in den letzten 13 Jahren 27 Studien im Bereich der aktivierenden Sozialpolitik verfassen lassen (weitere sind in Arbeit), die relativ einheitlich zum Schluss gelangen, dass die erhoffte reintegrative Wirkung von Massnahmen, die ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes stattfinden, langfristig gering ist. Des Weiteren wurde festgestellt, dass die zuweisenden Stellen, namentlich die regionalen Arbeitsvermittlungszentren und die Sozialämter, eher geringe Vermittlungsqualität (mit starken kantonalen und regionalen Unterschieden) aufweisen. Erstaunlich ist, dass diese Studien zwar mehrheitlich eher kritische Befunde liefern, die aktivierende Politik als solche jedoch nicht in Frage gestellt wird, obwohl das SECO als Auftraggeberin der Studien gleichzeitig in gewisser Weise auch Exekutive für die Massnahmen ist. Siehe: www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/

10 Die politische Entwicklung des Feldes weist in die entgegengesetzte Richtung: im aktuellen Submissionsverfahren für arbeitsmarktliche Massnahmen im Kanton Zürich wird die Programmdauer für Beschäftigungsprogramme regulär von sechs auf drei Monate verkürzt, nachdem sie einige Jahre zuvor schon von zwölf auf sechs Monate verkürzt worden war.

Literatur

- Bundesblatt (BBl): Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 28. Februar 2001. BBl 2001 2271. Bern. www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/2245.pdf (Zugriff: 5.8.2013).
- Bourdieu, Pierre: Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt am Main 1982.
- Bröckling, Ulrich: Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt am Main 2011.
- Leu, Robert E. et al.: Erwerbsabhängige Steuergutschriften. Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz. Bern 2007.
- Magnin, Chantal: Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich 2005.
- Mey, Eva; Fernanda Benz: Eingebunden statt Aussortiert. Erfahrungen aus der Stadtzürcher Arbeitsintegration. Edition Sozialpraxis Nr. 6/2010. Zürich.
- Pongratz, Hans J.; Günter Voss (Hrsg.): Typisch Arbeitskraftunternehmer? Befunde der empirischen Arbeitsforschung. Berlin 2004.
- Schallberger, Peter; Bettina Weyer: Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz 2010.
- Schauvelberger, Daniel; Eva Mey: Viele Massnahmen – wenig Übersicht. In: Sozial Aktuell Nr. 5/2010. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Arbeitsmarktanalysen. www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/ (Zugriff: 2.11.2012)
- Vovruba, Georg: Freiheit: Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat. In: Lessenich, Stephan (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/New York 2003, S. 137–155.