Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 102 (2005)
Heft: 2

Artikel: Alle an die Arbeit : aber wie?
Autor: Gärtner, Ludwig
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840649

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 03.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

NFP 45: Ein Forschungsprojekt analysiert die Probleme des Sozialstaats

Alle an die Arbeit – aber wie?

Immer mehr Menschen beziehen Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe. Es besteht Reformbedarf. Das Nationale Forschungsprogramm «Probleme des Sozialstaats» (NFP 45) stellt sich unter anderem der Frage, wie die Reintegration der Betroffenen unterstützt werden kann.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz seit den Neunzigerjahren kann durch drei Tendenzen charakterisiert werden: Erstens durch eine starke Zunahme der Arbeitslosigkeit. Zweitens haben sich die Anstellungsbedingungen deutlich gewandelt. Es gibt mehr teilzeitlich erwerbstätige Personen und der Anteil Selbstständigerwerbender ist angestiegen. Ein Teil von ihnen hat diesen Weg aufgrund eingeschränkter Chancen auf dem Arbeitsmarkt gewählt. Diese Menschen befinden sich häufig in einer wirtschaftlich prekären Situation mit einer minimalen sozialen Absicherung. Drittens ist das Wirtschaftswachstum stark zurückgegangen und verharrt seither auf tiefem Niveau.

Anreize schaffen

Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) reagierte man 1996 mit der Einführung von aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Entwicklung. Mit obligatorischen Qualifizierungsmassnahmen sollten die Chancen auf eine berufliche Reintegration erhöht werden. Die Invalidenversicherung (IV) strebt mit der 4. Revision eine stärkere Zusammenarbeit mit der ALV und der Sozialhilfe an. Die 5. IV-Revision setzt nun voll auf Prävention und Integration und schafft Anreize für die berufliche Eingliederung. In der Sozialhilfe haben verschiedene Kantone Integrationsmassnahmen geschaffen. Die SKOS hat 1997 ein Kapitel zur sozialen und beruflichen Integration in ihre Richtlinien aufgenommen. In der jüngsten Revision der Richtlinien wurden die finanziellen Anreize für eine Erwerbstätigkeit ausgebaut. Alle drei Systeme haben die Massnahmen zur Reintegration, teils gekoppelt mit finanziellen Anreizen, verstärkt. Das NFP 45 ist der Frage nachgegangen, wie die konkreten Leistungen ausgestaltet sind. Die Analyse erfolgte aus drei Blickwinkeln: Aus der Perspektive des Arbeitsmarkts, der Betroffenen und der Integrationsmassnahmen.

Dynamischer Arbeitsmarkt, aber nicht für alle

In den Neunzigerjahren hat sich auch die strukturelle Arbeitslosigkeit, welche bei einer konjunkturellen Erholung nicht verschwindet, deutlich erhöht. Damit stellt sich die Frage, wie weit der Arbeitsmarkt in der Schweiz in verschiedene Segmente zerfällt. In segmentierten Arbeitsmärkten beschränkt sich die Mobilität der Beschäftigten auf die entsprechenden Segmente. Eines oder mehrere Segmente sind durch prekäre Arbeitsbedingungen geprägt, das heisst schlechte Entlöhnung, keine Karriereaussichten und eine geringe Arbeitsplatzsicherheit. Gemäss Ergebnissen aus dem NFP 45 lässt sich in der Schweiz erstens keine Segmentierung des Arbeitsmarkts feststellen. Erwerbstätige sitzen also nicht in ihrer einmal gewählten Branche fest, sondern sie verändern sich. Dies stimmt nur bedingt für wenig qualifizierte Frauen und für junge Erwerbstätige, hier sind Ansätze zu Segmentierungen auszumachen. Zweitens hat sich die Arbeitsplatzunsicherheit nicht generell verschlechtert. Sie ist in der Schweiz nach wie vor kleiner als in den anderen OECD-Ländern. Der Arbeitsmarkt erweist sich damit als dynamisch, er bietet den Beschäftigten Sicherheit und lässt viele Optionen offen. Auf der anderen Seite sind die Arbeitsbedingungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder in Teilbereichen prekär. Diese Stellen sind schlecht entlöhnt und bieten wenig Sicherheit.

Von den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sind vor allem schlecht qualifizierte Arbeitskräfte

ZUR PERSON

Ludwig Gärtner leitet seit 1994 den Bereich Forschung und Entwicklung beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV). Von 1999 bis 2005 präsidierte er die Leitungsgruppe zum NFP 45. Er hat ursprünglich an der Universität Zürich ein Studium der Sozialpädagogik, Soziologie und Sozialpsychologie absolviert.

betroffen. Sie sind deshalb deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit und insbesondere wiederholter Arbeitslosigkeit betroffen. Das birgt die Gefahr einer sich verstärkenden Dequalifizierung und Verarmung. Frauen und ältere Arbeitnehmende sehen sich vermehrt mit Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert.

Geld, Scheidung, Migration

Schlecht qualifizierte Arbeitskräfte sind folglich überdurchschnittlich auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Allerdings verfügen sie häufig nicht alleine über eine mangelnde Ausbildung, sondern sind zusätzlich mit weiteren Problemen wie mit gesundheitlichen Schwierigkeiten, Beziehungsproblemen oder Migrationserfahrungen konfrontiert. Auch bei den working poor ist der Grund für den Bezug von Sozialhilfeleistungen selten nur das tiefe Einkommen. Unter den Leistungsbezügerinnen und -bezügern der IV finden sich ebenfalls viele, die von verschiedenen Belastungsfaktoren betroffen sind. Die Studien zeigen, dass die Betroffenen in der Mehrzahl ihre berufliche Integration und finanzielle Unabhängigkeit anstreben, was ihnen aufgrund dieser Problemkumulation aber nicht mehr gelingt. Die Analyse der lokalen Sozialhilfepraxis kommt denn auch zum Schluss, dass der wesentlichste Beitrag der Sozialarbeit – nebst der materiellen Unterstützung – die Strukturierung der komplexen Situation sei. Leute, die an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen, stehen dieser Massnahme positiv gegenüber und kritisieren, dass die Programme teilweise nicht zu einem Platz im ersten Arbeitsmarkt verhelfen. Die Verlaufsprozesse in die IV belegen, dass die Betroffenen häufig jahrelang versuchen, ihre schwierige gesundheitliche Situation selbst zu meistern und sich erst nach einem Zusammenbruch bei der IV melden. Die Karrieren der Betroffenen sind deshalb häufig von Misserfolgen und Rückschlägen gekennzeichnet. Bei einem Teil von ihnen hat sich deshalb Resignation breit gemacht. Sie wehren sich gegen weitere Anstrengungen zur Reintegration.

Kaum Chancen trotz Integrationsprogramm

Was bedeutet dies für die Integrationsmassnahmen der ALV, IV und Sozialhilfe? Zunächst sind Qualifizierungsmassnahmen nur für einen Teil der Betroffenen hilfreich. Die Evaluationen zu den aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen deuten darauf hin, dass die Chance der Wiedereingliederung während der Dauer der Massnahmen nicht erhöht wird, ja teilweise sinkt. Nach Abschluss der Massnahmen scheint sie sich jedoch zu verbessern. Was die Wirkung von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose betrifft, kommt eine Studie des NFP 45 zum Schluss, die Massnahmen erhöhten die Eingliederungschancen der Teilnehmenden, währenddem die andere Studie keinen Effekt nachweisen kann. Zwar gelinge die soziale Integration, jedoch sei das Programm nicht in diesem Sinne qualifizierend, dass es die Chancen für eine Erwerbstätigkeit auf dem freien Arbeitsmarkt eröffne. Bei der IV erhalten nur wenige Leistungsbezügerinnen und -bezüger berufliche Massnahmen. Diese sind dann aber sehr erfolgreich. Die Kombination von tiefer Bezugs- und hoher Erfolgsquote legt die Vermutung nahe, dass die Massnahmen nur dann gewährt werden, wenn der Erfolg relativ sicher ist.

Nicht mit Geld abspeisen, sondern beraten

Da die Betroffenen häufig mit einer Kumulation von Problemen konfrontiert sind, gewinnen Beratung und Unterstützung an Bedeutung. Hier sind Mängel auszumachen. Bei der ALV behindert die Vermischung von Beratungs- und Kontrollfunktion bei den Beraterinnen und Beratern der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und damit die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie der Wiedereingliederung. Die Modelle der unterstützten Beschäfti-

Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) vermischen ihre Beratungs- und Kontrollfunktion. Das behindere die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie der Wiedereingliederung mit den Betroffenen, so das NFP 45.
Bild: Keystone

gung (Job Coach) zeigen, dass die Reintegration von Menschen mit psychischer Behinderung in den Arbeitsmarkt möglich ist. Es ist jedoch schwierig, Arbeitgeber zu finden, die geeignete Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Und eine dauerhafte Betreuung ist ein zentraler Erfolgsfaktor für eine nachhaltige Integration.

Was die Sozialhilfe betrifft, so zeigen Studien aus dem NFP 45, dass die Leistungen das Ziel der Reintegration nur teilweise erreichen. Erstens führen die verschiedenen Modelle der Sozialhilfepraxis von der Armutsverwaltung über eine paternalistische Fürsorge zur professionellen Sozialhilfe zu Verhaltensreaktionen der Klientel. Diese behindern – analog zur erwähnten Situation in den RAV – den Aufbau einer gemeinsamen Integrationsstrategie. Zweitens werden in der Sozialhilfe die Mittel für eine effektive Integrationsarbeit nicht zur Verfügung gestellt. Fachleute berichten, dass die grosse Anzahl der Dossiers es verunmögliche, nebst der materiellen Leistung auch Beratungen für die Betroffenen anzubieten. Die Erledigung der Unterstützung durch nicht sozialarbeiterisch ausgebildetes Personal führt dazu, dass die notwendige Beratungsleistung zu kurz kommt.

Wer zu viel spart, bezahlt teuer

Die Ergebnisse des NFP 45 stützen die Vermutung nicht, dass die Integration der Betroffenen in erster Linie eine Frage der finanziellen Anreize ist. Es ist die Problemkomplexität, die sie scheitern lässt. Anreize spielen erst dann eine Rolle, wenn grundsätzlich die Wahlmöglichkeit der Veränderung der Erwerbssituation besteht. Anreize sind mit anderen Worten nicht bedeutungslos, sondern kommen erst dann ins Spiel, wenn die Probleme so weit angegangen werden konnten, dass die Situation wieder Handlungsspielraum zulässt. Zweitens zeigen die Ergebnisse, dass der Beratung der Betroffenen eine zentrale Bedeutung zukommt. Diesbezüglich sind in allen drei Systemen Disfunktionalitäten angelegt. In der Sozialhilfe führen die Fixierung auf Anreize und der Spardruck dazu, dass die Beratung zu kurz kommt. Damit wird den Betroffenen gar nicht die Möglichkeit gegeben, ihre Situation dauerhaft zu verbessern. Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch so verpasste Chancen, anstatt Kosten gespart, längerfristig höhere Kosten generiert werden. Drittens ist damit zu rechnen, dass die Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt auch in Zukunft abnimmt. Mit dem Hinweis auf die «Wissensgesellschaft» werden heute – vermutlich zu Recht – Spitzenausbildungen gefördert. Aus der Sicht der sozialen Sicherungssysteme wären jedoch auch Investitionen in die Grund- und Berufsausbildung für bildungsferne Schichten zu fordern. Die heutige Krise in der Berufslehre kann sich für die Zukunft als schwere Hypothek erweisen. Schliesslich muss damit gerechnet werden, dass auch mit verstärkten Bildungsinvestitionen und Integrationsmassnahmen nicht alle Menschen in unserem Land eine Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden werden oder ein Einkommen generieren, mit welchem sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Für sie braucht es neue Formen der sozialen Absicherung.

Ludwig Gärtner

Infos: www.sozialstaat.ch

> Die Sozialhilfe verpasst ihr Ziel, wenn sie die Beratung vernachlässigt.

LESEN

Einmal Rente – immer Rente?

Der Anteil der Invalidenrentnerinnen und -rentner an der erwerbsfähigen Bevölkerung ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Gleichzeitig werden einmal gesprochene Renten in den wenigsten Fällen später herabgesetzt oder aufgehoben. Das Buch «Einmal Rente – immer Rente?» verfolgt die Wege in und aus der Invalidenversicherung. Das Autorenteam untersucht Prozesse, die zum Bezug einer Rente führen und analysiert Bedingungen, welche die berufliche Reintegration fördern.

Ruth Bachmann, Franziska Müller, Andreas Balthasar. Einmal Rente – immer Rente? Wege in und aus der Invalidenversicherung: Prozesse und Bedingungen. Rüegger Verlag 2005, 225 S., Fr. 44.–.

Schulsozialarbeit

Die Schulsozialarbeit hat an Aktualität gewonnen, doch welche Rolle spielt sie innerhalb des Schulsystems wirklich? Vielerorts würde die Schulsozialarbeit in erster Linie eine «Feuerwehr-Funktion» übernehmen, und die Gleichberechtigung zwischen Lehrkräften und Fachleuten der Sozialen Arbeit fehle. Zu diesem Schluss kommt Autor Martin Hafen, Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern. Das Buch widmet sich den Kooperationsproblemen von Schule und Sozialer Arbeit, zeigt die Ähnlichkeit der beiden Disziplinen auf und schlägt vor, die Soziale Arbeit als interdisziplinäre Kooperationsform ausserhalb der Schule zu organisieren.

Martin Hafen. Soziale Arbeit in der Schule zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein theoriegeleiteter Blick auf ein professionelles Praxisfeld im Umbruch. Interact Verlag 2005.