

## Abstract

**Titel:** Auf dem Abstellgleis des Arbeitsmarktes. Die Wirkung von Beschäftigungsprogrammen aus Sicht der grössten privaten Arbeitgeber im Kanton Schaffhausen

**Kurzzusammenfassung:** Die Arbeit beschreibt, was die Personalverantwortlichen der grössten privaten Arbeitgeber im Kanton Schaffhausen über Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose denken, welche Erfahrungen sie mit Programmanbietern und -teilnehmenden gemacht haben und wie sie die Wirksamkeit der Programme einschätzen. Im Schlussteil der Arbeit werden drei konkrete Verbesserungsvorschläge diskutiert.

**Autor(en):** Emine Ülgen Kunz

**Referent/-in:** Prof. Dr. Peter Schallberger

**Publikationsformat:**  BATH  
 MATH  
 Semesterarbeit  
 Forschungsbericht  
 Anderes

**Veröffentlichung (Jahr):** 2012

**Sprache:** Deutsch

**Zitation:** Ülgen Kunz, Emine. (2012). *Auf dem Abstellgleis des Arbeitsmarktes. Die Wirkung von Beschäftigungsprogrammen aus Sicht der grössten privaten Arbeitgeber im Kanton Schaffhausen*. Unveröffentlichte Bachelorarbeit, FHS St.Gallen, Fachbereich Soziale Arbeit.

**Schlagwörter (Tags):** Beschäftigungsprogramme, Arbeitslosigkeit, Arbeitsintegration, Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM), Beschäftigungspolitik, Aktivierung, Workfare

### **Ausgangslage:**

Beschäftigungsprogramme stellen ein zentrales Element in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik der Schweiz dar. Die Programme bieten Personen mit eingeschränkter Arbeitsmarktfähigkeit eine mehr oder weniger sinnvolle Beschäftigung und Tagesstruktur. Zudem versprechen die Programme Zugang zu Qualifizierung, um die Vermittlungsfähigkeit in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Ziel ist die berufliche und soziale Integration. Die Frage, ob die Programme dieser Zielsetzung gerecht werden, bleibt umstritten. An der Wirksamkeit der Programme bestehen in der politischen und fachlichen Auseinandersetzung zum Teil erhebliche Zweifel. Die Forschungsergebnisse erweisen sich diesbezüglich als widersprüchlich. Während einige Untersuchungen den Beschäftigungsprogrammen einen durchaus positiven Effekt auf den Wiedereingliederungserfolg stellensuchender Personen in den Arbeitsmarkt attestieren, können andere Studien keine signifikante Wirkung feststellen. Einige neuere Studien kommen gar zum Schluss, dass sich eine Programmteilnahme negativ auf die Reintegration der Betroffenen auswirkt, weil sie stigmatisierend wirke und es bei längerer Arbeitslosigkeit zu einem so genannten „lock-in Effekt“ kommen kann. Aus makroökonomischer Sicht bleibt der Erfolg der Beschäftigungsprogramme zweifelhaft. Eine Programmteilnahme mag im Einzelfall dazu führen, dass eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt gefunden und angetreten werden kann. Solange jedoch in der Privatwirtschaft nicht mehr Stellen geschaffen werden, erweist sich der Vermittlungserfolg als reine Täuschung, denn die neu besetzte Stelle wird vorgängig jemand anderer verloren haben. Der Forschungsstand zur Wirksamkeit von Beschäftigungsprogrammen ist jedoch nicht nur widersprüchlich; er bleibt vor allem auch unvollständig. Wenig Beachtung gefunden hat bislang die Perspektive der Privatwirtschaft.

### **Ziel und zentrale Fragestellung:**

Die vorliegende Forschungsarbeit möchte einen Beitrag dazu leisten, die Forschungslücke zu schliessen. Wer die Beschäftigungsprogramme seriös analysieren und nach Verbesserungsmöglichkeiten suchen will, ist gut beraten, die Perspektive der Privatwirtschaft einzubeziehen. Schliesslich sind es hauptsächlich die privaten Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt, in welche die Stellensuchenden vermittelt werden sollen und die effektiv Einfluss auf die Beschäftigungslage nehmen können. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, anhand von (qualitativen) Leitfadenterviews mit den Personalverantwortlichen der grössten privaten Arbeitgeber im Kanton Schaffhausen Antworten auf folgende Fragen zu erhalten: Wie stehen private Unternehmen zu den Beschäftigungsprogrammen? Welche Erfahrungen wurden bislang mit den Programmen und den Teilnehmenden gemacht? Wie beurteilen die Privatunternehmen den Nutzen bzw. die Wirksamkeit der Programme? Wie sollten diese aus Sicht der Privatwirtschaft ausgestaltet sein, damit sie deren Bedürfnisse besser abbilden? Sind Alternativen zu den bisherigen Angeboten denkbar?

### **Vorgehensweise:**

Als Einstieg in die vorliegende Forschungsarbeit werden die begrifflichen Grundlagen für die nachfolgenden Ausführungen gelegt. Besondere Beachtung findet die berufliche und soziale Integration. Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen. Im Zentrum stehen die Theorien der Aktivierung sowie der Workfare-Ansatz. Das Kapitel liefert Antworten auf die Fragen nach den geschichtlichen Hintergründen. Es zeigt auf, die dahinterstehende Ideologie auszeichnet und wie diese die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Schweiz verändert hat. Im vierten Kapitel folgt der methodische Teil dieser Arbeit. Der Fokus liegt dabei vor allem auf den beiden methodischen Zugängen: die Dokumentenanalyse und das Leitfadeninterview. Zudem wird dargelegt, wie die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ausgewählt und wie die Daten erhoben und ausgewertet wurden. Im fünften Kapitel folgt eine Übersicht des Forschungsstandes, in dessen Rahmen die für die vorliegende Forschungsarbeit relevanten empirischen Befunde präsentiert werden. Im Zentrum stehen dabei Untersuchungen zur Wirksamkeit von Beschäftigungsprogrammen. Das Kapitel 6 stellt das Herzstück der Forschungsarbeit dar. Es enthält die Ergebnisse aus den Leitfadeninterviews. Im siebten und letzten Kapitel werden die Ergebnisse der Leitfadeninterviews zusammengefasst. Abgerundet wird die Forschungsarbeit durch die kritische Auseinandersetzung mit drei konkreten Vorschlägen, wie die Beschäftigungsprogramme besser auf die Interessen der Privatwirtschaft abgestimmt werden können.

### **Ergebnisse:**

Die sieben befragten Personalverantwortlichen berichteten mit grosser Offenheit über ihre Erfahrungen im Umgang mit den Anbietern und den Teilnehmenden von Beschäftigungsprogrammen. Die Antworten zeugen von einer grossen Unsicherheit bezüglich des Untersuchungsgegenstandes. Es entsteht der Eindruck, dass ein Grossteil der Befragten bisher wenig mit den Programmen zu tun hatte. Eine Mehrheit der Personalverantwortlichen kann den staatlichen Programmen wenig Positives abgewinnen. Den Angeboten wird insgesamt eine nur schwache Wirkung bei der beruflichen Integration attestiert. Bezüglich der sozialen Integration gingen die Meinungen auseinander: Während einige der Befragten die Meinung vertraten, die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm entfalte in sozialer Hinsicht eine positive Wirkung, in dem Kontakte geschaffen und psychisch belastete Personen stabilisiert werden können, stellten andere eine solche Wirkung in Abrede. Den Grund für die schwache Wirkung der Programme orteten die Befragten einerseits in der negativen Einstellung und der mangelnden Motivation der Stellensuchenden. Andererseits wurde auch Kritik an der Ausgestaltung der Programme und der Arbeitsweise der Programmmitarbeitenden (Coachs) geübt.

Die Antworten der Personalverantwortlichen haben zum Teil die Vermutung erhärtet, dass die schlechte Vermittlungsquote von den negativen Erfahrungen sowie dem fehlenden Vertrauensvorschuss von Seiten der Personalverantwortlichen herrührt. Einige der Befragten räumten ein, die Bewerbungen von Stellensuchenden mit einer Beschäftigungsprogramm-Vergangenheit genauer zu prüfen als solche von anderen Bewerbenden. Ein stigmatisierender Effekt ist umso wahrscheinlicher, je näher die Programmteilnahme zurückliegt.

Die Personalverantwortlichen übten zum Teil harsche Kritik an der inhaltlichen Ausgestaltung der Beschäftigungsprogramme. Der Stiftung Impuls, dem grössten Anbieter von Beschäftigungsprogrammen, wurde vorgeworfen, dass ihre Programme Bedingungen abbilden würden, welche mit den Anforderungen in der Privatwirtschaft wenig bis nichts zu tun hätten. Die Stiftung bemühe sich zudem zu wenig um einen regelmässigen Kontakt mit den potentiellen Arbeitgebern. Eine Mehrheit der Betroffenen forderte, die Programme näher an die (Bedingungen der) Privatwirtschaft heranzuführen. Den Programmteilnehmenden soll damit ein möglichst praxisnahes Umfeld geboten werden. Nur so können die Stellensuchenden auf den (Wieder-)Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt vorbereitet werden. Einige der befragten Personen forderten, dass die Beschäftigungslätze nicht mehr in separaten staatlichen Programmen, sondern direkt in der Privatwirtschaft angeboten werden. Dies würde sowohl für die Stellensuchenden wie auch für die Arbeitgeber Chancen bieten. Für das stärkere Engagement der Privatunternehmen im Bereich der Arbeitsintegration wird vom Staat jedoch eine Gegenleistung gefordert, wobei unklar blieb, worin diese bestehen soll. Unterstützung wird vor allem im Bereich der Koordination der Arbeitseinsätze sowie bei der Begleitung und Beratung der vermittelten Stellensuchenden erwartet.

Aus den Antworten der Personalverantwortlichen werden drei Vorschläge herausgearbeitet, welche im Schlusskapitel einer kritischen Diskussion unterzogen werden. Der erste Vorschlag fordert einen engeren Kontakt zwischen den Anbietern von Beschäftigungsplätzen und den privaten Unternehmen in ihrer Rolle als Arbeitgeber. Damit soll vor allem der Vermittlungserfolg verbessert werden. Die Personalverantwortlichen verwiesen diesbezüglich auf gute Erfahrungen mit den RAV-Beraterinnen und -Beratern. Der Vorschlag ist grundsätzlich zu begrüssen. Die Kontakte könnten nicht nur Türöffner für die Erwerbslosen sein, die zudem zielgenauer vermittelt werden könnten. Durch die engeren Kontakte besteht auch die Chance, dass die Arbeitgeber das fehlende Vertrauen in die Arbeit der Professionellen der Arbeitsintegration zurückgewinnen. Der Vorschlag ist jedoch dann abzulehnen, wenn er dazu dient, Erwerbslose zu bevormunden und gegen ihren Willen den privaten Unternehmen als Arbeitskräfte anzubieten. Wer Erwerbslose stärken und ermächtigen möchte, unterstützt diese dabei, eigene Kontakte zu den Arbeitgebern zu knüpfen.

Der zweite Vorschlag zielt auf die Ausrichtung der Beschäftigungsprogramme. Diese sollen stärker nach den Bedingungen der Privatwirtschaft ausgerichtet werden, damit die Betroffenen auf die Arbeitsbedingungen in der Privatwirtschaft vorbereitet werden können.

So plausibel der Vorschlag auch klingen mag – er ist naiv und greift zu kurz. Er blendet aus, dass Arbeitslosigkeit auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen ist. Schallberger (2012) stellt fest, dass eine fallangemessene Unterstützung nur dann erbracht werden kann, wenn sich Professionelle der Arbeitsintegration „möglichst eingehend und differenziert mit der *Individuiertheit* der Problem- oder Krisenlage des einzelnen Falles auseinandersetzen“ (S. 299, Hervorhebung im Original). Dies sei jedoch bei Sozialfirmen, die den Vorschlag einer „arbeitsmarktnahen“ Beschäftigung umzusetzen versuchen, gerade nicht gegeben. Schallberger (2012) verweist auf den Umstand, dass Sozialfirmen „explizit auf jegliche Form der professionell erbrachten Hilfeleistungen verzichten“ (S. 308). Damit würden die Erwerbslosen nicht nur auf ihre Erwerbslosigkeit reduziert, sondern die Fürsprecherinnen und Fürsprecher der Sozialfirmen würden damit auch gezielt antiprofessionalistische Ressentiments schüren (vgl. Schallberger, 2011, S. 23). Gegen die Sozialfirmen spreche zudem die Form der Beschäftigung: Mit dem Ausstellen eines vermeintlichen Arbeitsvertrags wird zwar vorgegaukelt, dass die Beschäftigung auf freiwilliger Basis stattfindet, den Beschäftigten wird die Freiheit, über ihre Arbeitskraft zu verfügen, jedoch faktisch genommen (vgl. ebd., S. 21). Der Vorschlag bleibt in der Aktivierungsideologie gefangen, weshalb diesem mit grundsätzlicher Skepsis zu begegnen ist.

Der dritte Vorschlag stellt die Forderung auf, die Beschäftigungsplätze direkt in die Privatwirtschaft zu verlegen. Die Aufgabe der Arbeitsintegration würde damit vollständig den Privatunternehmen übertragen. Den staatlichen Stellen käme lediglich eine Koordinations- und Kontrollfunktion zu.

Auch dieser Vorschlag klingt auf den ersten Blick verlockend. Er setzt sich jedoch der gleichen Kritik aus, die bereits gegen die Sozialfirmen vorgebracht wurde: Die Vorstellung, dass die Vermittlung einer Erwerbstätigkeit allein die Lösung des Problems ist, erscheint reichlich naiv. Die Gründe und Hintergründe von Arbeitslosigkeit sind vielfältig – und von Fall zu Fall verschieden. Ausserdem: Sollte die Zuweisung der Stellensuchenden weiterhin vom Staat koordiniert und für verpflichtend erklärt werden, ändert dies nichts an der Tatsache, dass die Beschäftigung ausserhalb der Sphäre formell freier Arbeit angesiedelt ist. Die staatlich verordneten Arbeitseinsätze kämen so einer Art Zwangsbeschäftigung gleich. Mit Verweis auf Knöpfel (2012) droht der Vorschlag zudem an der Tatsache zu scheitern, dass die Privatwirtschaft wie auch staatliche Arbeitgeber immer weniger geeignete Arbeitsplätze für Personen mit Leistungseinschränkungen und/oder ungenügenden Qualifikationen anzubieten haben (vgl. S. 28).

## Literaturquellen

Knöpfel, Carlo. (2012). Erwerbsarbeit darf nicht die einzige Option bleiben. In: *ZESO. Die Zeitschrift für Sozialhilfe*, 03, 28-29.

Schallberger, Peter. (2011). Sozialfirmen in der Schweiz. Ein Modell auch für Deutschland? *Sozial Extra*, 7/8, 21-24.

Schallberger, Peter. (2012). Programmatischer Professionalitätsverzicht als Reaktion auf die Individualisierung von Risikolagen. Das Beispiel der aktivierenden Beschäftigungspolitik. In Mathias Lindenau & Marcel Meier Kressig (Hrsg.), *Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradox in der Sozialen Arbeit* (S. 291-323). Bielefeld: Transcript Verlag.