

Ist Erwerbsarbeit ein Privileg?

Daniel C. Aepli
Thomas Ragni

Die obige Frage lässt sich nicht für alle von der Sozialhilfe abhängigen Personen gleich beantworten. Eine kürzlich publizierte Studie¹ zeigt, dass von den Personen, die 2005 und 2006 neu Sozialhilfe erhielten, ein Viertel innerhalb von zwei bis vier Jahren dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zurückfanden. Die aktivierende Sozialhilfe vermochte die Arbeitsmarktintegration nicht zu begünstigen.

Die im Titel gestellte Frage schliesst mit ein, dass gewisse Personen im erwerbsfähigen Alter auf Dauer vom ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen sein könnten und dass die Politik grösstenteils machtlos sei, diesen Zustand für die Stellensuchenden zu ändern. Genau dieses Ziel hat jedoch die aktivierende Sozialhilfe – analog zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitslosenversicherung. Sie soll eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt begünstigen. Wie weit dieses Vorhaben gelingt, zeigt der nebenstehende Kasten.

Anfang 2009 verfügten 52 Prozent der befragten Personen über eine Erwerbsarbeit. Lediglich rund ein Viertel der Befragten war dauerhaft im Erwerbsleben integriert.

¹ Daniel C. Aepli und Thomas Ragni: *Ist Erwerbsarbeit ein Privileg? Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Bern 2008. Die Studie wird im Oktober 2009 publiziert.*

² Andere Autoren definieren den Drehtüreffekt ausschliesslich als Wechsel zwischen den Systemen der Sozialversicherung. Nicht berücksichtigt in dieser Definition sind also Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Ausserdem ist für sie ein Drehtüreffekt erst dann gegeben, wenn ein Wechsel zwischen den Systemen zweimal stattgefunden hat. Ausgehend von dieser restriktiveren Definition, gelangen sie denn auch zu anderen Ergebnissen; siehe Beitrag in diesem Heft «Viele kommen, viele gehen, viele bleiben», S. 21.

Wechsel zwischen Arbeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe sind weit verbreitet (sog. Drehtüreffekt)². 38 Prozent aller Befragten beanspruchten schon vor 2005 einmal Sozialhilfe. Mehr als drei Viertel aller Befragten haben sich schon einmal oder mehrmals bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) als arbeitslos gemeldet.

INTEGRATIONSMASSNAHME ZUM TEIL WIRKUNGSLOS

Unsere «Momentaufnahme» in einer sehr guten konjunkturellen Situation (vgl. Kasten Seite 20) lässt drei zentrale Fragen unbeantwortet:

1. Gibt es auch «strukturelle» Muster, die unabhängig von der jeweiligen Konjunktur längerfristig gültig sind?
2. Welches sind die Ursachen für mögliche strukturelle Zusammenhänge? Welches sind also die stabilen Faktoren, die die Reintegrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt bestimmen?
3. In welchem Ausmass sind die Sozialämter in der Lage, bei Neuzugängern zur Sozialhilfe diese strukturellen Bedingungen für die Reintegrationschancen zu beeinflussen?

Massnahmen der Sozialhilfe dienen oft vielen verschiedenen Zwecken. Beispiele sind die Erleichterung einer Tagesstruktur oder die Verhinderung der sozialen Isolation.

Das Element der Reintegration spielt dabei eine zunehmend wichtige Rolle, auch wenn sie im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung nur eines von mehreren Zielen darstellt. Bezüglich der Reintegration konnten wir empirisch keine Wirkung nachweisen. Dies gilt vor allem für die Integrationsmassnahmen, welche Dritte im Auftrag der Sozialämter durchführen. Die von den Sozialämtern selber geleisteten nicht finanziellen Massnahmen dienen nur teilweise der Arbeitsmarktintegration. Das mag eine Erklärung sein, wieso auch hier keine Wirkung nachgewiesen werden konnte. Die Machtlosigkeit der Sozialämter bedeutet, dass für einen ziemlich grossen – eventuell nach Konjunkturlage schwankenden – Kreis von Personen Erwerbsarbeit ein Privileg ist, von dem sie dauerhaft ausgeschlossen bleiben. Aktivierende Sozialhilfe vermag es bisher nicht, ihre Chance auf eine nicht-prekäre Stelle positiv zu beeinflussen.

ARMUT ERZEUGT RESIGNATION

Ebenfalls machtlos im Sinne einer aktivierenden Sozialhilfe sind die Sozialämter bei Personen, die von bereits lang anhaltender, biografisch geprägter Armut betroffen sind und bei denen sich ein Gefühl der «Resignation» verfestigt hat. Wir können nicht unterscheiden, ob die prägende Armut durch individuelle «Persönlichkeitsmerkmale» verursacht worden ist oder ob sie

durch die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit erst entstanden ist. Im letztgenannten Fall kann sie im erwerbsfähigen Alter je nach Lebensphase individuell beträchtlich variieren.

Die Reintegrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern vermögen die Sozialämter allein am ehesten bei jenen Personen, die situativ durch unglückliche äussere Umstände relativ kurzzeitig von Armut betroffenen sind. Bei ihnen ist allerdings eine spezifische «Aktivierung» oft auch überflüssig, weil sie meistens bereits genug motiviert sind, aus eigenem Antrieb möglichst rasch und aktiv auf die Suche nach einer neuen Erwerbsarbeit zu gehen. Sie benötigen mitunter bloss vorübergehend eine finanzielle Unterstützung oder eine Beratung für Umschulung und Weiterbildung.

ÄLTERE UND ROMANDS BENACHTEILIGT

Personen über 50 Jahren sowie Menschen ohne Ausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II haben deutlich schlechtere Chancen zur Arbeitsmarktintegration. Schwierigkeiten mit der Umgangssprache am Wohnort sowie der Umstand, bereits früher Sozialhilfe bezogen zu haben, verringern ebenfalls die Chancen, rasch und dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu gelangen. Die bisher erreichte Berufsstellung begünstigt dagegen diese Chancen. Hingegen hat die Verpflichtung, für Kinder aufkommen zu müssen, keinen Einfluss.

Kontrolliert man die obigen Faktoren, üben die Nationalität sowie das Geschlecht keinen separaten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Reintegration aus. Der im Durchschnitt leicht schwächere Integrationserfolg von Ausländerinnen und Ausländern erklärt sich also weitgehend über ihr tieferes Bildungsniveau und die schlechteren Sprachkenntnisse. Nicht leicht zu interpretieren ist schliesslich die Tatsache, dass allein der Wohnort in der Romandie die Reintegrationschancen deutlich verschlechtert, selbst wenn alle übrigen genannten Einflussfaktoren unverändert bleiben.

Mit der vorliegenden Studie liegt nun eine solide zahlenmässige Grundlage über die Reintegrationschancen von Sozialhilfeempfängern vor. Es war nicht Ziel der Arbeit, eine Prozessevaluation durchzuführen,

Erwerbsstatus der Neuzugänger in die Sozialhilfe

Unsere Studie zeigt, dass sich die Neuzugänger in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006 bis Anfang 2009 (am Ende der Umfrage) in sehr unterschiedlichen Erwerbssituationen befanden. Wir berücksichtigten die Städte Basel, Luzern, St. Gallen, Lausanne und Biel.

- 23% aller antwortenden Personen waren dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Sie hielten seit mehr als sechs Monaten die gleiche Stelle mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag. In St. Gallen konnten sich 30% der befragten Personen dauerhaft in die Arbeitswelt integrieren, in Biel nur 15%.
- 3% waren selbständig erwerbend, ohne Sozialhilfe zu beziehen.
- 6% verfügten über eine Stelle mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, waren aber seit weniger als sieben Monaten in der gleichen Stelle.
- 9% fanden nur eine befristete Stelle, temporäre Arbeit oder Arbeit auf Abruf.
- 9% fanden zuerst eine Arbeit, verloren diese aber wieder oder gaben sie auf.

- 11% verfügten über eine Arbeit, mussten aber daneben noch Sozialhilfe beziehen (Working Poor).
- 28% fanden keine Arbeit und waren dauerhaft auf die Sozialhilfe angewiesen.
- 11% waren von der Sozialhilfe abgemeldet, hatten aber seither nie Arbeit gefunden oder keine Arbeit gesucht.

Die Erwerbsarbeit der Personen, die wieder eine Stelle gefunden haben, hat die folgenden Merkmale:

- Zwei Drittel der Personen mit Arbeit verfügen über eine unbefristete feste Stelle.
- 45% der Personen mit Arbeit haben ein Teilzeitpensum.
- 40% der Teilzeitbeschäftigten arbeiten unfreiwillig Teilzeit.
- Zwei Drittel der Personen, die sich von der Sozialhilfe ablösten und über Arbeit verfügen, verdienen an der neuen Stelle mehr als die letzte ausbezahlte Sozialhilfe betrug. 16% erreichen dagegen lediglich einen Lohn, der unter dem Betrag der letzten Sozialhilfe liegt.

welche zu konkreten Handlungsanleitungen für die Zuweisungspraxis der Sozialhilfestellen geführt hätte. Über die (kurzfristig) nicht beeinflussbaren individuellen und Umweltfaktoren sowie über die am Ende resultierenden Wirkungen von Massnahmen und Aktivitäten konnten wir aber klare Aussagen machen.

Die Methode der aktivierenden Sozialpolitik ist unbestritten. Es sind in Zukunft aber Wege zu finden, damit der Erfolg verbessert werden kann. Möglichkeiten dazu wären formalisierte Triage- oder Profiling-Verfahren und die Setzung von Anreizen für die Beteiligten, damit diese ein Interesse haben, im Sinne der aktivierenden Sozialhilfe ein Optimum zu erreichen.

Thomas Ragni ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Direktion für Wirtschaftspolitik (DP), Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik (DPAS).
Adresse: Effingerstrasse 1, 3003 Bern,
thomas.ragni@SECO.admin.ch

Dr. Daniel C. Aeppli ist selbständig erwerbstätiger Sozialforscher. Adresse: Spalenberg 18, 4051 Basel, daniel_aeppli@bluewin.ch