

„Integrationsmassnahmen“ verstärken den sozialen Ausschluss – Zum Hauptergebnis der neuen SECO-Studie

Im Jahr 2009 wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO eine Studie veröffentlicht, die sich empirisch mit den Wirkungen von Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe auseinandersetzt (SECO 2009). Für die Studie wurden im Zeitraum von September 2008 bis Januar 2009 insgesamt 1529 Personen telefonisch befragt, die sich in den Jahren 2005 und 2006 in den Städten Basel, Luzern, St. Gallen, Lausanne und Biel neu bei der Sozialhilfe angemeldet hatten.

Das zentrale empirische Ergebnis der SECO-Studie, das im Herbst 2009 auch in den Medien breite Beachtung fand, ist bemerkenswert: Der Studie gemäss wirken sich die von Seiten der Sozialämter verfügten so genannten „Integrationsmassnahmen“ (Beschäftigungsprogramme, Schulungen, Beratungen usw.) auf die Betroffenen mehrheitlich nicht etwa positiv, sondern negativ aus. Diejenigen Sozialhilfe Beziehenden, die eine „Massnahme“ durchlaufen, finden signifikant weniger häufig in den ersten Arbeitsmarkt zurück als diejenigen, die keine „Massnahme“ durchlaufen. Dabei wurden in der Studie mögliche verzerrende Effekte wie derjenige, dass „Massnahmen“ eher für Personen mit schlechteren Integrationschancen verfügt werden und die negativen Folgen sich damit erklären liessen, statistisch kontrolliert und als Erklärung ausgeschlossen. Die kontraproduktiven Wirkungen von „Integrationsmassnahmen“ bestehen unabhängig davon, gegenüber wem sie verfügt werden.

Das Ergebnis der Studie gibt denjenigen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen Recht, welche die gegen sie verfügten „Integrationsmassnahmen“ mit dem Hinweis darauf verweigern, dass ihre Chancen ohne „Massnahmen“ besser sind. Allerdings zahlen die sich Wehrenden für dieses Pochen auf ihr Recht respektive das Wahre verbesserter Chancen einen hohen Preis: Von Seiten der Sozialämter werden ihnen die Unterstützungsgelder gekürzt oder ganz gestrichen. Bekanntlich gab es Fälle von solchen „Verweigerern“, die für ihr Recht bis vor Bundesgericht kämpften, vom Bundesgericht dann aber nicht

Recht bekamen, obwohl sie in allen Punkten Recht gehabt hätten (vgl. dazu: Wyss 2007).

Dieses vom SECO publizierte empirische Ergebnis ist allerdings nicht neu. Tatsächlich sind die kontraproduktiven Wirkungen von „Integrationsmassnahmen“ in der Sozialhilfe international längst bekannt, und sie waren im Übrigen auch der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) schon bekannt, bevor diese mit der Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 genau solche „Massnahmen“ zum Allheilmittel erklärte. Es sei zitiert, was Walter Gerfin im Gutachten aus dem Jahr 2004 zur Legitimierung der Richtlinien-Revision festhielt: „Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in der Mehrzahl der Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern kein positiver und oft ein negativer Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu werden, gefunden wird. Insofern kann also nicht davon ausgegangen werden, dass dieser Weg zu deutlich erhöhter Erwerbstätigkeit der betroffenen Personen führt.“ (Gerfin 2004) Genau dieser kontraproduktive Weg wurde dann aber bekanntlich von der SKOS beschritten.

Die unheimlichen Folgen der Diagnose „integrationsdefizitär“

Freilich muss eine plausible Erklärung dafür gegeben werden können, weshalb Beschäftigungsprogramme und ganz allgemein „Integrationsmassnahmen“ sich für die davon Betroffenen kontraproduktiv auswirken. In der SECO-Studie finden sich dazu nur schwache Antworten. Es wird angenommen, dass die Personen, die in einer „Massnahme“ sind, keine Zeit finden, sich um eine Stelle zu bemühen (sog. „Einschliess“- oder „Lock in“-Effekt), was ihre Chancen dann schmälere. Gegen diese Erklärung spricht, dass die „Massnahmen“ ja nicht ewig dauern und die SECO-Studie auch für kurzfristige „Massnahmen“ dieselben negativen Effekte fand. Eine weitere Antwort besteht in der Annahme, dass die verfügten „Integrationsmassnahmen“ nicht passgenau genug auf die je-

weils betroffenen Individuen zugeschnitten wären und man hier noch genauere Vorabklärungen vornehmen müsste. Auch diese Antwort überzeugt nicht, da international nun seit mindestens zwanzig Jahren nach dieser Passgenauigkeit gesucht wird, und man bis heute nicht fündig wurde. Das diesbezügliche Scheitern war übrigens ein zentraler Grund dafür, weshalb Tony Blair in Grossbritannien (Stichworte: „New Labour“ und „New Deal“) und Gerhard Schröder in Deutschland (Stichwort: „Agenda 2010“ und „Hartz IV“) den Hut nehmen mussten respektive abgewählt wurden.

Für die richtige Antwort hätte man sich bei denjenigen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen zu erkundigen, die sich gegen verfügte „Integrationsmassnahmen“ wehren. Weshalb wehren sie sich? Ganz einfach: Sie verweigern die „Massnahme“, weil sie spüren, dass sie damit erst recht zum „letzten Dreck“ geworfen werden. Genau hier steckt des Pudels Kern: Werden „Integrationsmassnahmen“ verfügt, unterstellt die verfügende Stelle damit per definitionem, dass bei den Betroffenen so genannte „Integrationsdefizite“ bestehen, worunter persönliche Mängel verstanden werden, wie man sie ansonsten nicht so schnell bei einem Menschen diagnostiziert. Oder wem unterstellt man schon, zur gesellschaftlichen Integration nicht fähig zu sein, einem Sexualstraftäter vielleicht, einem mehrfachen Mörder ..., aber Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen? Genau diese Diagnose, „integrationsdefizitär“ zu sein, wird mit der amtlichen Verfügung einer „Integrationsmassnahme“ gefällt. Und dieses alleine – weitgehend unabhängig von der Qualität der verfügten „Massnahme“ – bedeutet gesellschaftliche Stigmatisierung und damit die nochmalige Schmälerung der individuellen Chancen auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz. Zu solcher Perversion kommt es, weil die gesellschaftlich vorherrschenden Kräfte die von ihnen getragene strukturelle Gewalt, darin bestehend, immer neu Massen von Menschen erwerbslos zu machen, den Betroffenen selber zur Last legen möchten. Die auf Ausschluss

basierende Gesellschaft bedarf – wie Franz Kafka es aufzeigte – der beständigen Identifizierung von in Wirklichkeit nicht vorhandener individueller Schuld. Und tatsächlich führt der gesellschaftliche Schuldspruch „integrationsdefizitär“ nicht nur zu zusätzlicher gesellschaftlicher Stigmatisierung, sondern oft auch dazu, dass die Betroffenen selber beginnen, bei sich selber – wie Josef K. in Kafkas Prozess – nach der Schuld zu suchen. Dann ist der Ausschluss vollendet legitimiert!

Man könnte es auch so sagen, dass der Grundzug der heutigen gesellschaftlichen Verhältnisse, die Menschen am unteren Ende der Hierarchie Stufe um Stufe sozial noch weiter auszugrenzen, sich nicht trotz der verfügbaren „Integrationsmassnahmen“, sondern vermittels der verfügbaren „Integrationsmassnahmen“, sich nicht trotz der ganzen sozialarbeiterischen Bemühungen, sondern vermittels der ganzen sozialarbeiterischen Bemühungen durchsetzt. So gesehen kommt einer Aussage der SECO-Studie auf Seite 103, die allerdings ziemlich singulär dasteht und vom übrigen Text auch ständig dementiert wird, besondere Bedeutung zu: „Keine Massnahme zu verfügen kann in vielen Fällen die wirksamste Massnahme sein.“ (kursiv auch Original) Jeder sozialarbeiterische Eingriff, und mag er noch so gut gemeint sein, wird heutzutage den davon Betroffenen gesellschaftlich derart negativ als „soziales Defizit“ ausgelegt, dass es tatsächlich zumeist besser ist, darauf zu verzichten.

Verschleierung gesellschaftlicher Mechanismen

Die grosse Schwäche der SECO-Studie besteht darin, dass sie ihr eigenes Ergebnis im Ganzen nicht ernst nimmt, sondern – abgesehen von einzelnen Sätzen wie dem eben zitierten – vorschlägt, so weiterzumachen wie bisher (ganz wie in den einschlägigen OECD-Studien zu „Integrationsmassnahmen“ oder dem zitierten Gutachten von Gerfin). Gleichzeitig gelingt es der Studie nicht, die Fragestellung klar zu benennen, wovon schon der überlange Titel zeugt. Letzteres dürfte mit ersterem insofern zusammenhängen, als man über einzelne Fragen ganz offensichtlich nicht zu lange nachdenken, sondern lieber zu immer wieder neuen empirischen Fragen weg-

springen wollte. In der Folge wird – wie in amtlichen Berichten leider üblich – über die empirischen Ergebnisse viel zu wenig nachgedacht. Spekulation war offensichtlich verboten, womit man es sich zum Vornherein verunmöglichte, auf ganz reelle, empirisch aber nur schwer erfassbare gesellschaftliche Mechanismen – wie dem hier beschriebenen – überhaupt zu stossen. Die Fixierung auf die so genannten Fakten versperrte die Sicht aufs Wesentliche.

Damit erklärt sich auch die den Bericht durchziehende fehlende Empathie mit den Betroffenen, welche nicht zufällig immer nur in männlicher Form als „Sozialhilfebezügler“ (schon im Titel) angesprochen werden. Es finden sich zudem Aussagen wie die auf Seite 28, wonach „ein sehr grosser Prozentsatz insbesondere in der Sozialhilfe sich aus 'Altbeständen' zusammensetzt, der sich aus 'schlechten' bzw. 'schlecht gewordenen' Risiken erklärt“. Wie wenn ein Fleischhändler über seine schlecht bzw. schlecht gewordene Fleischware radebrechen würde ... Der zitierte Satz bezeugt, dass die Stigmatisierung von Bezügerinnen und Bezügerinnen von Sozialhilfeleistungen bereits in den Studien selber vollzogen sein kann, eben etwa mittels Bezeichnungen wie „Altbestände“ oder „schlecht gewordene Risiken“. Immerhin, es ist schon ein grosser Schritt, wenn ein Bundesamt wie das SECO nicht nur die kontraproduktiven Wirkungen der „Integrationsmassnahmen“ in der Sozialhilfe empirisch belegt, sondern auch noch zum Ergebnis wenigstens singulär steht und es publiziert. Noch vor wenigen Jahren wäre das so wohl kaum möglich gewesen. Vielleicht beginnen diejenigen, die die gegenwärtige Sozialpolitik verantworten, auch noch damit, über das Ergebnis vertieft nachzudenken und dann die richtigen sozialpolitischen Konsequenzen – endlich mal wirklich zu Gunsten der Betroffenen – zu ziehen.

Kurt Wyss, Soziologe

Literaturnachweise:

Aeppli, Daniel C.; Ragni, Thomas: Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezügler ein Privileg? – Welche Sozialhilfebezügler finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006. Staatssekretariat für Wirtschaft

SECO: SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No. 28 (7.2009).

Gerfin, Michael: Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS. Zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern, 3. Juni 2004.

Wyss, Kurt: Einstellung der Sozialhilfe infolge verweigerter „Arbeit“. Ein kritischer Kommentar. In: Rote Revue. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur Nr.1/2007: S. 38-42.

Nichts Neues aus der Wissenschaft...

Die neue Studie* präsentiert die wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprojektes „Sozialhilfe in der Schweiz: Integration und Ausschluss durch Segmentierung von Klienten“. Wer erwartet, eindeutige Erkenntnisse über den Forschungsgegenstand bzw. Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht zu erhalten, wird enttäuscht. Dies gestehen selbst die AutorInnen ein, wenn sie schreiben: „Im Verlaufe des Forschungsprozesses waren wir immer wieder überrascht, wie komplex die Institution Sozialhilfe ist.“ Oder: „Eine wesentliche Schwierigkeit mussten wir bewältigen: Das, was wir im Verlaufe unseres Forschungsprojektes erforschen wollten, war noch gar nicht richtig existent.“ Diese beinahe unüberwindbare Schwierigkeit – man könnte auch sagen: der garstige Graben zwischen den ausgewählten Praxisfeldern und den herangezogenen Theorien – ist durch die gesamte Studie hindurch spürbar und wird von den AutorInnen oft mit Hilfe der ‚Sowohl-als-auch‘-Formulierung umgangen.

Was auffällt, sind nicht nur die vielen Redundanzen sowie spärlichen Erkenntnisse, sondern auch eine Praxisferne der ForscherInnen: „Bei der vertiefenden Befragung Sozialhilfe beziehender Working Poor waren wir erstaunt, von wie vielen Problemen diese Working Poor betroffen waren, ohne dass die zuständigen Sozialarbeiter dieses wahrnehmen.“ Das Erstaunen ist bekanntlich keine kritische Kategorie, um die alltäglichen Belastungen/Sorgen und Leiden Armutsbetroffener und die Ökonomien des Elends konkret, geschweige denn wissenschaftlich zu erfassen. Und was hat die Studie gekostet? Sage und schreibe 290'563.– Franken. Wofür hätten wohl die Betroffenen dieses Geld brauchen können...?

Franz Schibli

Vorstand IG Sozialhilfe

*Stefan Kutzner / Ueli Mäder / Carlo Knöpfel / Claudia Heinzmann / Daniel Pakoci: Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten. Rüegger Verlag, Zürich 2009 (179 S., Fr. 48.–).