

Erwerbspotenzial von SozialhilfebezieherInnen in Wien

Bestandsaufnahme vor Einführung der bedarfsorientierten
Mindestsicherung - Handlungsoptionen

Arbeitsgemeinschaft L&R Sozialforschung und forba

Projektleitung:

Andreas Riesenfelder (L&R Sozialforschung)

Wissenschaftliche Mitarbeit:

Manfred Krenn (forba)

Susanne Schelepa (L&R Sozialforschung)

Eine Studie im Auftrag von AMS Wien, ESF, waff, MA 24 und MA 40



1 Exkurs zu Erwerbspotenzial/Beschäftigungsfähigkeit

In dieser Studie steht das Erwerbspotenzial von SozialhilfebezieherInnen im Mittelpunkt. Der Begriff Erwerbspotenzial, also das Potenzial eine Erwerbsarbeit aufzunehmen und zu erhalten, ist seinem Wesen und Sinn nach eng verbunden mit dem Begriff der Beschäftigungsfähigkeit. Im Unterschied zu einem auf die individuellen Potenziale von Arbeitslosen bzw. SozialhilfebezieherInnen verengten Verständnis gehen wir von einem umfassenderen Konzept von Beschäftigungsfähigkeit aus. Denn die Chance eine Erwerbsarbeit aufzunehmen und zu erhalten hängt nicht nur von den individuellen Fähigkeiten, Kompetenzen, Qualifikationen, Orientierungen und Motivationen von Arbeitssuchenden ab, sondern auch von Nachfragemustern und der Konkurrenzsituation am Arbeitsmarkt, sowie von institutionellen Regelungen und Unterstützungsmaßnahmen. Sie ist insofern eine relationale Kategorie als sie die persönlichen Ressourcen des/der Einzelnen in Beziehung setzt zur aktuellen Arbeitsmarktsituation und deshalb angemessener als Verwirklichungschance (im Sinne Amartya Sen's) zu begreifen ist (vgl. Bartelheimer 2007).

Die einseitige Konzentration des Begriffs auf individuelle Ressourcen und Potenziale der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist erst in jüngster Zeit mit dem Einzug des „Aktivierungsparadigmas“ erfolgt. Bereits Ende der 1990er Jahre wurden Konzepte entwickelt, die den „interaktiven“ Aspekt des Phänomens ins Zentrum stellten (vgl. Gazier 1999). Promberger u.a. (2008) greifen diese Konzepte auf und erweitern sie zum Begriff der „pragmatisch-interaktiven Beschäftigungsfähigkeit“. Sie unterscheiden auf der Mikroebene zwischen formalen Eigenschaften der Arbeitssuchenden (Schul- und Fachqualifikationen, Gesundheitszustand, Personenstatus, Verfügbarkeit/Arbeitssuche, Marktpassung) und dem Arbeitsvermögen (leibliche bewahrte Erfahrung; praktisches, implizites Wissen; kommunikative Kompetenzen; Selbstdeutung/Orientierung; Vulnerabilität, Resilienz). Auf der Makro-/Mesoebene unterscheiden sie zwischen betrieblich/institutionellen Regelungen (Ausbildungsordnungen; Weiterbildungsförderung; Arbeitsrecht, Tarifnormen; Fördernormen, Maßnahmetypen) und Praktiken am Arbeitsmarkt und in Organisationen (Arbeitsnachfrage, Rekrutierung; Weiterbildungs-/Fortbildungspraxis; Arbeitsorganisation; Maßnahmenzuweisung, Förderung). Sie beziehen sich mit dieser Unterscheidung auf den Umstand, dass formalisierte Regelungen und formalisierte Kompetenzen erst im Handeln, in der Praxis ihre Wirkung entfalten und die Praktiken daher einen eigenständigen Einfluss auf die Verwirklichungschance von Arbeitssuchenden haben.

Entscheidend ist dabei, dass wir den relationalen und interaktiven Charakter von Erwerbspotenzial bzw. Beschäftigungsfähigkeit deutlich machen wollen. Wenn durch die vorzuschlagenden Handlungsoptionen das Erwerbspotenzial in der Sozialhilfe erhöht oder verstärkt freigesetzt werden soll, so können wir uns lediglich auf den steuerbaren Aspekt der Qualität der institutionellen Unterstützung beziehen. Wir werden herausarbeiten, wie Unterstützungsmaßnahmen in Form und Inhalt gestaltet sein sollten, um abgestimmt auf die individuellen Potenziale der SozialhilfebezieherInnen zu einer Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit im Sinne von Verwirklichungschancen beizutragen.

2 Coaching-Angebote

Aus der Repräsentativbefragung ergibt sich insofern ein relatives klares Bild, als diese gezeigt hat, dass ein Großteil der SozialhilfebezieherInnen in Wien von multiplen Risikofaktoren betroffen ist. Ebenfalls ein großer Teil wiederum kann keine Strategien nennen, mit welchen die eigene Erwerbsintegration unterstützt werden könnte.

Diese Situation erfordert aus unserer Sicht eine spezielle Herangehensweise bei der Betreuung von SozialhilfebezieherInnen. Wir haben sowohl aus der Repräsentativbefragung als auch aus der qualitativen Studie genügend Evidenzen, dass eine standardisierte, auf kurzfristige Vermittlung ausgerichtete Betreuung den speziellen Bedürfnissen eines Großteils der SozialhilfebezieherInnen nicht gerecht wird. Dies geht auch aus der gehäuften Unzufriedenheit der Befragten mit der Betreuung sowohl in den Sozialzentren als auch beim AMS hervor, die in beiden Erhebungen zutage getreten ist. Aus einer auf kurzfristige Vermittlung verengten Aktivierungsperspektive kommen Aktivitäten von Personen, die darauf gerichtet sind, andere, vordringlichere Probleme aus dem privaten, persönlichen Bereich zu lösen, nicht in den Blick. Gleichzeitig ist die Lösung dieser Probleme aber oftmals Voraussetzung für eine Arbeitssuche

Der Umstand, dass ein Großteil der BezieherInnen von multiplen Risikofaktoren betroffen ist, macht eine **umfassende und intensive zugleich aber sensible Betreuung** erforderlich. Das weist auf die Notwendigkeit von Coachingformen hin, die imstande sein müssen, entweder hintereinander oder auch gleichzeitig mehrere, durchaus unterschiedliche Problemlagen zu bearbeiten. Das bedeutet, dass Vermittlungsbemühungen mit anderen Betreuungsformen kombiniert werden müssen. In diesem Sinne scheinen subjektorientierte Coachingformen am ehesten geeignet, den spezifischen Bedürfnissen von SozialhilfebezieherInnen gerecht werden zu können.

Dies erhöht auch das Anforderungsniveau an die in solchen Coachingformen tätigen BeraterInnen. Qualifikationen und Kompetenzen aus der Sozialen Arbeit scheinen aufgrund der Komplexität der Betreuungskonstellationen notwendig, um diese Herausforderungen angemessen bewältigen zu können. In der professionellen sozialen Arbeit stehen Interaktionsformen im Zentrum, die von einer spezifischen Beziehungsqualität gekennzeichnet sind und deshalb eine ganzheitliche Wahrnehmung von Menschen beinhalten. Dies ist nicht nur für das Erkennen und Bearbeiten multipler Problemlagen von Bedeutung, sondern auch um die Koproduktionspotenziale von SozialhilfebezieherInnen als DienstleistungsnehmerInnen zu erschließen. Eine Vorgangsweise, die diese Aspekte nicht gebührend berücksichtigt, läuft Gefahr, Ablehnung und Widerstand bei den Betroffenen hervorzurufen und dadurch (Erwerbs)Potenzial mindernd zu wirken. Wir haben dafür auch Belege in den qualitativen Interviews gefunden. Eine Wahrung der Respektabilität von HilfebezieherInnen und der Aufbau einer Vertrauensbeziehung stellt eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, dass diese ihre Potenziale auch entfalten können.

D.h. wenn wir eine umfassende und intensive Betreuung in Form von Coaching-Maßnahmen vorschlagen, geht es dabei nicht um eine bevormundende, paternalistische Betreuung von Personen mit einer Reihe von Defiziten, die sich selbst nicht zu helfen wissen. Es geht vielmehr darum, der schwierigen Situation vieler SozialhilfebezieherInnen Rechnung zu tragen, die aufgrund von gesundheitlichen Beeinträchtigungen, geringer formaler Qualifikation, Überschuldung oder familiären/privaten Problemen bzw. deren Kombination entsteht. Die Unterstützung zur Überwindung dieser Situation bedarf geeigneter Unterstützungsangebote, die konkrete Hilfe mit Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen kombiniert. Eine solche Herangehensweise würde zumindest die individuelle Komponente der Beschäftigungsfähigkeit stärken. Ob sich daraus allerdings tatsächlich die Verwirklichungschancen auf Beschäftigung erhöhen, hängt zusätzlich noch von den Mechanismen am Arbeitsmarkt und der Nachfragedynamik ab.

Allerdings führt auf Grundlage der Ergebnisse unserer Studie kein Weg an solchen Formen eines intensiven, auf die speziellen Besonderheiten des Einzelfalls abgestimmten Coachings vorbei. Durch die aktuellen organisatorischen Veränderungen in der Wiener Sozialhilfe und der Verlagerung administrativer Arbeiten aus dem KundInnenverkehr ins „Backoffice“, erscheint es wesentlich zu kommunizieren – und auch in der Information der SH-BezieherInnen zu betonen – dass die sozialarbeiterische Betreuung weder in Umfang noch Qualität eingeschränkt wird. Ebenso muss bei der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung, die eine stärkere Betreuung von SozialhilfebezieherInnen durch das AMS vorsieht, berücksichtigt werden, ob in

diesem Rahmen solche Coaching-Formen gewährleistet werden können. Dies ist v.a. auf dem Hintergrund der dazu erforderlichen fachlichen Qualifikationen und Kompetenzen zu sehen, die unseres Erachtens bei AMS-BetreuerInnen in weit geringerem Ausmaß gegeben sind als bei den Sozialzentren, die SozialarbeiterInnen beschäftigen. Ein Umstand, der auch positiv in den qualitativen Interviews angesprochen wurde.

3 Anforderungsgerechte Aktivierung – Stichwort Arbeit und Lernen

“The Experience has shown, that persons with multiple problems need to be involved in a longer and more holistic approach than mere vocational training service provision” (Rienk Prins 2009a)

Im vorigen Kapitel wurde die Notwendigkeit einer zielgerichteten Beratung und Begleitung der SozialhilfeempfängerInnen durch individuell ausgerichtete Coaching-Angebote begründet. Nun gehen wir noch einen Schritt weiter und diskutieren, wie Aktivierungsangebote für diese Zielgruppe idealerweise beschaffen sein sollten.

Zunächst sollen nochmals sechs zentrale Argumentationslinien dargestellt werden:

1. Im Rahmen der Studie wurde herausgearbeitet, dass viele SozialhilfeempfängerInnen multiple Probleme aufweisen, welche eine Job-readiness nur bedingt gewährleisten.
2. Nicht zuletzt auch aufgrund längerer Bezüge sind viele der BezieherInnen durch eine größere Distanz zum Arbeitsmarkt gekennzeichnet, wenngleich auch die Erwerbsmotivation in vielen Fällen ungebrochen hoch ist.
3. Zudem wurde ersichtlich, dass seitens der SozialhilfeempfängerInnen ein hoher Bedarf an beruflicher Aus- und Weiterbildung und am Erlangen von Ausbildungsabschlüssen besteht.
4. Gleichzeitig wurde aufgezeigt, dass SozialhilfeempfängerInnen oftmals nur limitierten Zugang zu individualisierten Beschäftigungs- und Trainingsprogrammen haben, obwohl das Interesse an einer Teilnahme an unterstützenden Angeboten groß ist.
5. Analysen der Maßnahmeneffekte belegen weiters, dass die Chance eines dauerhaften Ausstiegs am deutlichsten durch Eingliederungsbeihilfen, Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte gewährleistet ist. Einfache Qualifizierungen und Aktivierungen schneiden wiederum vor allem dann vorteilhaft ab, wenn sie mit einer Eingliederungsbeihilfe oder der geförderten Beschäftigung kombiniert werden.
6. Ein Teil der SozialhilfeempfängerInnen pendelt wegen langanhaltenden bzw. immer wiederkehrenden und nicht gelösten Belastungen (Stichwort AlleinerzieherInnen, Pflege, Gesundheit) zwischen dem Sozialhilfebezug und einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts (Drehtüreffekte).

Vor diesem Hintergrund darf es nicht verwundern, dass eine simple Integration in aktivierende Maßnahmen (welche vor allem für die Zielgruppe von Job-Ready-Personen konzipiert sind) bei SozialhilfeempfängerInnen nur reduzierte Integrationserfolge verbuchen kann. Dies wird teilweise auch erst bei längerfristiger Betrachtung so richtig deutlich, da erst nach einiger Zeit die gefürchteten Drehtüreffekte zum Tragen kommen. Der kritisierte „work first approach“ (Rienk Prins 2009a, S. 5) wird zwar nicht bei allen SozialhilfeempfängerInnen unpassend sein, konnte doch auch im Rahmen dieser Studie eine – allerdings kleine – Gruppe von BezieherInnen ohne besonderem Problemprofil und mit guten Vermittlungschancen ausgeforscht werden. Im Falle von SH-EmpfängerInnen mit multiplen Problemen in zementierten erwerbsfernen Lagen werden

allerdings stufenweise und mehrdimensional ausgerichtete Unterstützungsangebote den besten mittel- oder längerfristigen Integrationserfolg verbuchen können.

Als zentrale Elemente eines solchen Angebots werden neben der bereits oben angesprochenen Klärung und Begleitung durch ein persönliches Coaching vor allem individuelle auf die persönlichen Bedarfe abgestimmte Weiterbildungsangebote in Kombination mit einem arbeitsintegrativen Instrument zu sehen sein. Dies zielt einerseits auf das **Konzept von Arbeit & Lernen, wie es im Rahmen der geförderten Beschäftigung** schwerpunktmäßig auch bereits umgesetzt wird, denn genau dieses Konzept hat der in dieser Studie vorgenommenen Wirkungsevaluation zufolge weit überdurchschnittliche Erfolge für sich verbuchen können. Andererseits haben uns auch die Studienergebnisse gezeigt, dass das Programm Arbeit & Lernen nicht in jedem Fall als Drittsektorangebot konzipiert werden muss: Betriebliche Eingliederungsbeihilfen haben den geförderten SozialhilfebezieherInnen eine weit überdurchschnittliche Erwerbsintegration ermöglicht. Dieses Instrument war nur noch durch die Kombination von vorgelagerten Aus- und Weiterbildungen und darauf folgenden Eingliederungsbeihilfen zu übertreffen; und dies ist auch eine Form von Arbeit und Lernen, wenngleich auch die verbindende Klammer erst einmal gegeben sein muss (und dies ist unserer Ansicht nach eine Aufgabe des Coachings).

Nun existiert derzeit eine Reihe von sehr gut ausgearbeiteten arbeitsintegrativen Angeboten, sodass es sich an dieser Stelle erübrigt, ein detailliertes Profil auszuarbeiten. Anstelle dessen wollen wir Qualitätsmerkmale benennen, welche als Hinweise zu verstehen sind und bei der (Neu-)Konzeption von Angeboten hilfreich sein können (siehe auch AWO 2002):

- Individualitätsprinzip: Es sollen individuelle Fähigkeiten und Kenntnisse der TeilnehmerInnen berücksichtigt werden.
- Handlungsorientierung: Teilnehmende erproben sich und ihre Fähigkeiten durch praktisches Tun in den arbeitsmarktrelevanten Kompetenzbereichen.
- Potenzialorientierung: Grundprinzip ist eine genaue Abklärung und Dokumentation der Problemsituation, der Bedürfnisse, aber auch der Potenziale und Kompetenzen. Dies stellt die Entscheidungsgrundlage für die Wahl des entsprechenden Arbeitsplatzes bzw. des entsprechenden Weiterbildungsangebotes dar.
- Anforderungsorientierung: Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Problematiken und Belastungsgrenzen wird es sinnvoll sein, differenzierte Angebote mit einem aufsteigenden Anforderungsgrad anbieten zu können. Dies kann beispielsweise durch abgestufte Wochenarbeitszeiten beginnend mit einer tageweisen Beschäftigung über Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse bis schließlich hin zum vollen Arbeitszeitumfang umgesetzt werden.
- Gendersensitivität: Es muss Angebote geben, welche zur Aufhebung geschlechtsspezifischer Rollenbilder beitragen können und die eine Ausweitung der individuellen Handlungsoptionen ermöglichen.
- Anreizorientierung: Idealerweise sollten die Angebote so beschaffen sein, dass zumindest für begrenzte Zeit die Möglichkeit besteht, zum Transferleistungsbezug aus der Sozialhilfe dazuverdienen zu können.
- Freiwilligkeit der Teilnahme: Im Rahmen von Pilotprojekten wurde¹ gezeigt, dass auch Angebote mit freiwilligem Charakter intensiv nachgefragt werden und dass die Freiwilligkeit ein zentraler, motivationsbeeinflussender Faktor ist, der auch wesentlich zum Durchhaltevermögen zum Engagement der TeilnehmerInnen beiträgt.

Nicht unerwähnt sollte aber bleiben, dass den Studienergebnissen zufolge ein Teil der SozialhilfeempfängerInnen sowohl mit dem Konzept einer Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe als auch mit einem arbeitsintegrativen Angebot in der Sozialwirtschaft (welches auf eine Transitfunktion

¹ siehe die EQUAL – Partnerschaft ways to work.

abstellt) überfordert sein wird. Zu groß sind bei dieser Gruppe die Umfeldprobleme, zu gering sind das Erwerbspotenzial und die maximal mögliche Arbeitsbelastung. Obwohl es sich quantitativ gesehen um eine kleine Gruppe handelt, sollte dieser Personenkreis nicht unberücksichtigt gelassen werden. Die betreffenden Personen werden vielleicht außerstande sein, den üblichen Individualisierungsrisiken des ersten Arbeitsmarktes etwas entgegenzusetzen. Dies führt dann aber auch dazu, dass sie marginalisiert und ausgeschlossen sind von der Teilhabe an gesellschaftlich anerkannten Lebenschancen und Lebensstandards. Da diese Ausgrenzung aber auch bedeutet, in der Gesellschaft keinen anerkannten Ort zu haben und oftmals mit der Auflösung sozialer Bindungen und somit sozialer Isolation einhergeht, bleibt als Konsequenz nur das Angebot einer sinnstiftenden Erwerbsarbeit über den Weg eines **Dauerarbeitsplatzes in der Sozialwirtschaft**. Ein solcher Arbeitsplatz ist zwar nur die zweitbeste Lösung (viele Geförderte würden einen „normalen Job“ am ersten Arbeitsmarkt vorziehen), stellt aber den ersten Schritt gegen die drohende oder vielfach bereits erfahrene Ausgrenzung dar.

4 Mehr personelle Ressourcen für die Sozialzentren

„The social work perspective often played a larger role than labour market and vocational training perspectives; moreover some NAV staff reported lack of sufficient manpower.“ (Rienk Prins 2009b, S. 3)

Good-Practice Ansätze auf Europäischer Ebene zur sozialen Inklusion von marginalisierten Personen vermitteln relativ nachdrücklich, dass die Frage der Betreuung und Begleitung der BezieherInnen von höchster Relevanz ist.² Entsprechende Stichworte sind „case management“, „qualification plan“, „client centered, demand driven approach“, „social work perspective“, „sheltered measures to enhance quality of life“, etc. Im Zuge der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung soll die Antragseinbringung künftig neben den entsprechenden Magistratsstellen (Sozialzentren) zusätzlich auch beim AMS möglich sein. Eine (Um-)Verteilung von Informations- und Beratungsleistungen bringt spezifische Anforderungen an die jeweiligen Stellen mit sich. Die ausreichende personelle Ausstattung sämtlicher involvierter AkteurInnen – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht – erscheint ganz wesentlich, um sicherzustellen, dass diese den spezifischen Anforderungen im Umgang mit der Zielgruppe und ihren Problemlagen entsprechen können.

Im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung sollen verstärkt arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Zielgruppe zur Reintegration in den Arbeitsprozess gesetzt werden. Obwohl durch diese Ausweitung eine Verbesserung für die Gruppe der arbeitsfähigen KlientInnen in der Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierten Mindestsicherung eintritt (umfassendes Case Management im Projekt step2job bzw. weiterführende Maßnahmen), sollten die Anstrengungen im Bereich der sozialen Integration von nicht zur Zielgruppe des Projektes step2job zählenden KlientInnen (arbeitsunfähigen bzw. dem Arbeitsmarkt nur temporär nicht zur Verfügung stehenden KlientInnen) verstärkt werden. Auch gerade hierbei scheint eine verbesserte Ausstattung der personellen Ressourcen in den Sozialzentren angebracht.

² siehe hierzu <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/developing-well-targeted-tools-for-the-active-inclusion-of-vulnerable-people>

5 Literatur

AWO (2002): Das Potenzial-Assessment. AWO-Qualität in Jugendsozialarbeit und Beschäftigungsförderung. Rahmenkonzeption.

Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel, Fachforum Analysen und Kommentare Nr1/2007

Gazier, Bernhard (1999): Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen, infor-MISEP 67/68, S.38-51

Promberger, Markus / Wenzel, Ulrich / Pfeiffer, Sabine / Hackett, Anne / Hirseland, Andreas (2008): Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen 2/2008

Rienk Prins (2009a): Developing welltargeted tools for the active inclusion of vulnerable people. Synthesis Report

Rienk Prins (2009b): Developing welltargeted tools for the active inclusion of vulnerable people. Discussion Paper

Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Campus.