



Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotenzial von Sozialinvestitionen und Aktivierung

Zusammenfassung der Projektergebnisse – Langversion

Projektteam:

Prof. Eva Nadai, Prof. Gisela Hauss, Alan Canonica und Loredana Monte

Kontakt:

Prof. Eva Nadai
Hochschule für Soziale Arbeit
Fachhochschule Nordwestschweiz
Riggenbachstrasse 16
4600 Olten
T: +41 62 311 96 38
eva.nadai@fhnw.ch

August 2013

Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotenzial von Sozialinvestitionen und Aktivierung

Der Arbeitsmarkt ist ein wichtiges Feld für Gleichstellungspolitik. Themen sind etwa die Öffnung von Berufen und Karrierechancen oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dabei gehen meistens diejenigen vergessen, die aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind: Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende in prekären Lebenslagen. Sie stehen im Zentrum der vorliegenden Untersuchung. Der Fokus liegt auf erwerbslosen Frauen (und Männern), die keine oder geringe berufliche Qualifikationen vorweisen können. In der Sozialpolitik werden zurzeit Ausgaben für Soziales als Investitionen in die Zukunft betrachtet, die einen Nutzen für die Betroffenen und für die Gesellschaft bringen sollen. Ziel ist die möglichst umfassende Eingliederung aller erwerbsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt. Das hat auch Folgen für das Geschlechterverhältnis. Das traditionelle Modell des männlichen Ernährers und der nicht-erwerbstätigen Hausfrau wird durch das Leitbild der eigenständigen Existenzsicherung für alle Erwachsenen ersetzt. Diese Politik ignoriert Differenzen in der Lebenssituation von Frauen und Männern, wie die Belastung von Frauen mit Familienarbeit oder ungleiche Chancen im Arbeitsmarkt. Ebenso gibt es kaum konkrete Eingliederungsmassnahmen, die Geschlechterdifferenzen berücksichtigen. Die Studie untersucht, wie sich das Leitbild der Sozialinvestitionen und die daraus abgeleitete Strategie der Aktivierung von Erwerbslosen in der Praxis auswirkt und ob darin ein Gleichstellungspotenzial liegt. Inwiefern sind die Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Sozialhilfe geeignet, die Verwirklichungschancen von erwerbslosen Frauen zu verbessern? Das Projekt umfasst sechs ethnographische Fallstudien mit teilnehmender Beobachtung, Interviews und der Analyse von Dokumenten. Untersucht wurden ein Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV), ein Sozialdienst und vier Integrationsprogramme für Erwerbslose (davon zwei Frauenprogramme). Interviewt wurden 16 Mitarbeitende dieser Stellen, acht weitere Expert/innen, zwei Arbeitgeber und 22 Erwerbslose. Zudem wurden statistische Daten zu Massnahmen der ALV und der Sozialhilfe analysiert.

Gleichstellung ist in den untersuchten Institutionen praktisch kein Thema. Abgesehen vom Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist kein Bewusstsein für Ungleichheiten vorhanden. Solange die Erwerbslosen als Individuen adressiert werden, sind auch keine systematischen Ungleichbehandlungen festzustellen. Das ändert sich, wenn die Familie ins Spiel kommt und zwar primär für Frauen: Müttern wird ambivalent begegnet. In der ALV beruhen Versicherungsansprüche auf individuellen Beiträgen. Erwerbsunterbrüche, Teilzeitarbeit oder atypische Beschäftigung wirken sich leistungsmindernd aus. Das trifft in erster Linie Mütter, die in der Familie Care-Arbeit leisten. Wenn sich Frauen aber Leistungsansprüche erarbeitet haben, werden sie bei der Vergabe von arbeitsmarktlichen Massnahmen nicht weiter benachteiligt. In der Sozialhilfe bildet der ganze Haushalt die Unterstützungseinheit, und die Daten lassen vermuten, dass ein traditionelles Familienmodell die Zuteilung von Massnahmen beeinflusst. Frauen – vor allem Migrantinnen – sind in den Programmen der Sozialhilfe signifikant untervertreten. Die Sozialhilfe investiert also stärker in Männer. Gegenüber Alleinerziehenden, die nicht auf einen „Ernährer“ zählen können, ist die Haltung ambivalent. Einerseits erwartet man von ihnen, möglichst früh in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Andererseits wird ihnen eine Auszeit vom Arbeitsmarkt für die Erziehung ihrer Kinder zugestanden.

Sozialinvestitionen sind selektiv: investiert wird, wo es sich lohnt. Erwerbslose, die noch relativ „arbeitsmarktnah“ und flexibel für den Arbeitsmarkt verfügbar sind, werden eher gefördert als diejenigen mit kleinen Erfolgchancen. Das hat den paradoxen Effekt, dass gerade Erwerbslose mit geringen Ressourcen und hohem „Investitionsbedarf“ keine adäquate Förderung erhalten. Weil Erwerbslose durch die staatliche Unterstützung nicht besser gestellt werden dürfen als Erwerbstätige, die sich ihre berufliche Aus- und Weiterbildung selbst finanzieren müssen, können vor allem Personen ohne Qualifikationen ihre Bildungsdefizite nicht aufholen. Sie werden tendenziell

in nicht qualifizierende Beschäftigungsmassnahmen geschickt oder in kollektive Kurse, die ebenfalls in der Regel nicht zu formalen Qualifikationen führen. Die Massnahmen der ALV und der Sozialhilfe fungieren somit als selektive „Ersatzinvestitionen“, welche den Betroffenen allenfalls den Zugang zum Arbeitsmarkt auf dem beruflichen Niveau ermöglichen, auf dem sie sich vor Eintritt der Erwerbslosigkeit befanden. Eine nachhaltige Minderung des Risikos von Arbeitslosigkeit oder Armut ist damit aber nicht möglich.

Da alle Erwerbslosen heute dazu verpflichtet sind, sich aktiv um ihre Eingliederung zu bemühen, wird aber auf andere Weise auch in diejenigen investiert, bei denen wenig Aussicht auf schnelle berufliche Eingliederung besteht. Das betrifft eher die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe, die schon lange weg vom Arbeitsmarkt sind. Ihnen wird in Integrationsprogrammen, vor allem in den beiden untersuchten Frauenprogrammen, mehr Raum für grundlegende Standortbestimmungen, berufliche Richtungswechsel und persönliche Entwicklung sowie mehr Zeit für die Integration zugestanden. Für manche der interviewten Frauen ist es eine neue Erfahrung zur Formulierung beruflicher Interessen ermuntert und bei den ersten Schritten zur Realisierung ihrer Pläne unterstützt zu werden. Vor allem in den beiden Frauenprogrammen wird auch bewusst am Aufbau von Selbstwertgefühl gearbeitet. Eine derartige intensive und individuelle Unterstützung ist aber eher die Ausnahme als die Regel. Alles in allem kann die Sozialinvestitions- und Aktivierungspraxis die besonderen Probleme erwerbsloser Frauen nur beschränkt lösen. Sie setzt an den Individuen an, ändert aber nichts an den strukturellen Geschlechterungleichheiten im Arbeitsmarkt und am Problem der Verbindung von Beruf und Familie. Vor allem bei den alleinerziehenden Müttern ist es sehr wahrscheinlich, dass sie auch bei gelingendem Einstieg in den Arbeitsmarkt weiterhin auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sein werden, solange sie nicht Vollzeit arbeiten und keinen Berufsabschluss nachholen können. Eingliederung in den Arbeitsmarkt bedeutet dann nur einen Wechsel von vollständiger Unterstützungsabhängigkeit zu einer Working Poor-Existenz mit Mehrfachbelastung durch (prekäre) Erwerbsarbeit und Familienarbeit.

Die Befunde der Studie verweisen auf drei Bereiche, die bei der beruflichen Eingliederung von Erwerbslosen gleichstellungspolitisch zentral sind: berufliche Bildung, die Berücksichtigung von Care-Verpflichtungen und die Förderung von persönlichen Entwicklungsprozessen. Die aktuelle Praxis von ALV und Sozialhilfe kann Bildungsdefizite nicht adäquat kompensieren. Ziel einer echten Sozialinvestitionspolitik muss die Gewährleistung eines Bildungsexistenzminimums sein: Erwerbslosen muss unabhängig von Vorbildung, Alter oder Familiensituation das Nachholen eines Berufsabschlusses ermöglicht werden. Care wird heute vorwiegend als Einschränkung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt wahrgenommen. Es fehlt das Bewusstsein, dass es sich um gesellschaftlich notwendige Arbeit handelt, die ebenfalls eine Investition in die Reproduktion der Gesellschaft darstellt. Gleichstellung bedeutet in dieser Hinsicht, dass Care-Verpflichtungen finanziell und zeitlich anerkannt werden müssen und nicht zu Nachteilen bei der beruflichen Eingliederung von Müttern bzw. Eltern führen dürfen. Die nachhaltige Verbesserung der „Beschäftigungsfähigkeit“ der untersuchten Gruppe von Erwerbslosen setzt in vielen Fällen die Bearbeitung multipler Probleme und persönliche Entwicklungsprozesse voraus, die viel Zeit in Anspruch nehmen. Die befragten Fachkräfte thematisierten insbesondere das oft fehlende Selbstbewusstsein von Frauen, die in der Familie, in der Schule und in der Arbeitswelt nie ermuntert wurden, sich als Individuen mit eigenen Bedürfnissen und Rechten wahrzunehmen. In diesen Fällen muss die Unterstützung für die berufliche Eingliederung die Stärkung von Selbstreflexion, Entscheidungs- und Urteilsvermögen und Kontrolle über das eigene Leben umfassen. Frauenspezifische Programme stellen Orte dar, in denen Frauen gezielt in ihrer Entwicklung gefördert werden und frauenspezifische Problematiken (häusliche Gewalt, Gesundheit etc.) thematisieren können, die sie in gemischtgeschlechtlichen Programmen nicht ansprechen würden. Sie sind eine Form der Unterstützung, die auszubauen ist. Das darf aber nicht dazu führen, dass Geschlechterfragen gleichsam an spezielle Programme delegiert werden. Das Bewusstsein für geschlechtsspezifische Hin-

dernisse bei der beruflichen Eingliederung muss in allen damit befassten Institutionen gefördert werden.

Die Ergebnisse der Studie und die Empfehlungen für Politik und Praxis werden ausführlicher dargestellt in der Broschüre „Investieren, Aktivieren, Profitieren. Berufliche Eingliederung als Frauenförderung“. Sie kann bei folgender Adresse kostenlos bestellt werden:

Hochschule für Soziale Arbeit, info.sozialarbeit@fhnw.ch, Tel. 0848 821 011