

Arbeitsmarktliche Massnahmen

Integrationsinstrument oder Zwangsarbeit?

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) sollen die Vermittlungsfähigkeit von versicherten Personen verbessern. Kritiker sagen, dass dies nicht immer gelingt und Betroffene nicht überall adäquat eingesetzt werden. Sie sprechen von moderner Zwangsarbeit.

Von Daniel Fleischmann, PANORAMA-Redaktor

– Luzern, Oktober 2012: Der 63-jährige P. N. macht sich auf den Weg zur Grossmatte Ost in ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB). In der Velowerkstatt von Caritas wird er sechs Monate lang Velos reparieren oder zerlegen und entsorgen. Er freut sich auf die Arbeit: «Ich habe als Kind gerne an Fahrrädern herumgeflickt», sagt der gelernte Maschinenschlosser.

PvB müssen qualifizierend sein

P. N. ist einer von 42 732 arbeitslosen Personen, die 2012 in der Schweiz an einem PvB teilgenommen haben. Diese Programme sind Teil der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM), die zur raschen und dauerhaften Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt beitragen sollen. Ihre Ausgestaltung ist auf Basis von wirkungsorientierten Leistungsvereinbarungen mit dem Bund Sache der Kantone. Um für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, hat das SECO als Aufsichtsbehörde in einem Kreisschreiben Grundsätze zur Umsetzung formuliert. So wird definiert, dass die Teilnahme an einer AMM die «Vermittlungsfähigkeit der versicherten Person massgeblich verbessern» müsse. Und: «Ein rein theoretischer Nutzen, der im konkreten Fall die Vermittlungsfähigkeit kaum verbessert, ist nicht ausreichend.»

Die Wirkung der Arbeitsmarktprogramme in den Kantonen wird über den Nachweis folgender Indikatoren überprüft:

- Dauer der Arbeitslosigkeit pro Person
- Anzahl der Personen, die über ein Jahr lang arbeitslos sind (langzeitarbeitslos)
- Anzahl der Ausgesteuerten pro Jahr
- Anzahl der Personen, die zwar eine Stelle gefunden haben, innerhalb von vier Monaten aber erneut arbeitslos wurden



Per Verfügung ins Beschäftigungsprogramm: Der Vollzug der Aktivierungspolitik durch die kantonalen Arbeitsmarktbehörden kann für Versicherte auch negative Effekte mit sich bringen.

Zur Prüfung finden Audits bei den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und den Anbietern von PvB statt. Wirkungsstudien ergänzen diese Kontrollen. Grundsätzlich erhält die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz von der Forschung gute Noten (PANORAMA 1/2014, Seiten 4–7), mit Abstrichen bei der Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung sowie bei den Qualifizierungsangeboten der kollektiven AMM. Eine Studie von 2006 zeigte,

dass vorübergehende Beschäftigung helfe, die Zahl der Stellensuchenden zu reduzieren. 2007 fand man, dass PvB vor allem für unqualifizierte Personen und Personen mit «schlechtem Umfeld» sehr wichtig seien. 2009 wurde für die Gruppe der Sozialhilfeempfänger eruiert, dass Integrationsmassnahmen zu einem Verharren in der Sozialhilfe führten, weil sowohl die Betreuenden als auch die Stellensuchenden in dieser Zeit unwillkürlich die

Intensität der Jobsuche reduzierten. Eine wichtige Lektion «schon aus früheren Evaluationsstudien» sei daher, dass «keine Massnahme zu verfügen in vielen Fällen die deutlich wirkungsvollste Massnahme ist».

«Sinnloser, demütigender Zwang»

Auch P. N. gehört zu den Personen, bei denen man besser auf das Programm verzichtet hätte. Schon nach wenigen Tagen fühlte sich der studierte Maschinenbauingenieur unterfordert. «Das einzig Schöne war, dass täglich geturnt wurde», sagt er und ergänzt: «Es war nicht klar, was ich als zertifizierter Qualitätsmanager in dieser Werkstatt sollte. Die Verfügung des RAV enthielt, von Floskeln abgesehen, keine Angaben darüber, inwiefern die Arbeit an Fahrrädern meine Vermittlungsfähigkeit steigern sollte. Ich erlebte das als sinnlosen, demütigenden Zwang.»

F. L. (57) ging es ähnlich. Sie hatte während Jahrzehnten anspruchsvolle Sekretariatsarbeiten verrichtet. Im Beschäftigungsprogramm liess man sie Tätigkeiten ausführen, wie sie sie in den ersten Wochen ihrer kaufmännischen Lehre absolviert habe: Hängemäppchen beschriften, Dokumente kopieren und klassieren. «Mich hat die Situation so deprimiert, dass mein Arzt mir Antidepressiva verschrieb. Den strukturierten Tagesablauf, von dem im Amt gesprochen wurde, hätte ich auch ohne die Massnahme gehabt.»

Noch bitterer fühlt sich Buchhalterin U. G. (62), die vor vier Jahren arbeitslos wurde: «950 Bewerbungen habe ich seither verschickt. Aber je nach Bewerbung fehlte mir entweder das Diplom oder ich war überqualifiziert, zu teuer.» Eine von ihr beantragte Weiterbildung, mit der sie ihre hohen Qualifikationen mit hätte validieren können, sei vom RAV wegen ihres Alters abgelehnt worden. «Stattdessen sollte ich mich für ein Call Center mit Samstags- und Abendeinsätzen bewerben – aber da hütete ich jeweils mein Grosskind.» Auf ihre Weigerung wurde das Taggeld gekürzt. In einem anderen Programm verrichtete sie dann zwar relevantere Tätigkeiten, aber auch diese seien nicht qualifizierend gewesen. «Ich habe nur ei-

nem anderen Menschen die Arbeit weggenommen und die demütigende Lektion gelernt, dass Caritas Geld dafür erhält, dass sie mich beschäftigt.»

Solche Kritik an der Zweckmässigkeit von verfügbaren arbeitsmasslichen Massnahmen ist nicht neu. Sie wird jüngst auch vom «Verein 50plus outIn work» geäussert, der in einer Resolution die Caritas Schweiz als einen der grossen Leistungserbringer auffordert, den Behörden keine Plätze in Beschäftigungsprogrammen mehr anzubieten, die nicht auf der Basis der Freiwilligkeit der Zugewiesenen beruhen und die nicht deren Qualifizierung oder der Validierung der Kompetenzen dienen. Unterstützung bekommt die Forderung von Peter Schallberger, Autor der Untersuchung von PvB «Praxis der Aktivierung». Auf Anfrage teilt der Professor für Soziologie an der FHS St. Gallen mit, dass er die hinter der Resolution liegenden Einschätzungen über die aktuelle rechtliche Situation sowie über die aktuelle Praxis der «Zwangsbeschäftigung» voll und ganz teile: «Ich erachte die Forderung, die an die Caritas gestellt wird, für ausgesprochen solide begründet.»

Einzelfälle – oder systemisches Versagen?

In welchem Ausmass in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung tatsächlich inadäquate oder gar «demütigende» Arbeiten verrichtet werden müssen, ist allerdings kaum zu eruieren. Auch der Verein 50plus macht dazu keine Aussagen. Heidi Joos, Geschäftsleiterin des Vereins und ehemalige LAM-Stellenleiterin, betont lediglich, dass nur Freiwilligkeit garantiere, dass es zu keinen kostenintensiven Fehlzuweisungen komme. «Gerade ältere Arbeitslose wissen aufgrund ihrer Lebenserfahrung selber, was ihnen hilft, die Arbeitsmarktfähigkeit zu verbessern.» Auch beim Dachverband der «Arbeitsintegration Schweiz» (ehemals SVOAM, Schweizerischer Verband der Organisatoren von Arbeitsmarktmassnahmen) kann Geschäftsleiterin Prisca D'Alessandro «nur annehmen», dass die zitierten Fälle Einzelschicksale darstellen: «Die Organisationen in-

DREI FRAGEN

an Heidi Joos, Geschäftsleiterin des Vereins «50plus outIn work»



«Abstrafungscharakter»

Sie werfen der Caritas «Zwangsarbeit» vor. Ist das nicht der falsche Adressat?

Wir haben unsere Anliegen auch bei der Luzerner Regierung deponiert. Bis anhin ohne Erfolg. Ein christliches Hilfswerk sollte keine moderne Formen von Zwangsarbeit unterstützen, auch wenn die Pfründe locken. Die ALV zahlt den Anbietern rund 92 Franken pro Versicherten und Tag, hinzu gesellt sich der Gewinn durch die Gratisarbeit der Versicherten.

Die Betroffenen haben immerhin Einspruchsmöglichkeiten.

Theoretisch schon. Doch nur wenige kennen ihre Rechte und können eine Einsprache formulieren. Einige haben Angst, das Taggeld zu verlieren. Im Gegensatz zur ALV kennen die Sozialbehörden keine einheitlichen Wirkungsziele. Hier ist der Abstrafungscharakter der Zuweisungen für die Betroffenen noch grösser. Die Schaffung von Ombudsstellen für Arbeitsmarkt- und Sozialthemen ist dringend angezeigt.

Welche weiteren Verbesserungen fordern Sie?

Arbeitsintegrationsprogramme machen nur Sinn, wenn sie auf Freiwilligkeit basieren und der Qualifizierung oder Validierung von Fähigkeiten dienen. ALV-Versicherte und Sozialhilfebezüger sollen wie Kunden behandelt werden. Nur so werden ihre Ressourcen im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt gestärkt. Statt teure PvB zu finanzieren, sollte der Fokus auf Bildung, Kooperation und Öffentlichkeitsarbeit gelegt werden.

vestieren viel in die Professionalisierung ihrer Dienstleistungen. Sie sind zudem verpflichtet, ihre Qualität extern prüfen zu lassen. Dazu gehört die Befragung von Teilnehmenden.» Sicher problematisch sei aber, dass viele RAV-Mitarbeitenden die einzelnen Programme nur ungenügend kennen: «Die optimale Programmwahl ist für den Erfolg der Stellensuche entscheidend.»

Stéphane Beuchat, Co-Geschäftsleiter von AvenirSocial, tappt ebenso im Dunkeln: «In den letzten Jahren sind viele Programme entstanden, die niemand überblickt. Da gibt es Massnahmen, die hauptsächlich disziplinierend wirken, aber auch Programme, in denen der Mensch im Mittelpunkt steht.» Sein Verband hat darum in einem Positionspapier Mindestanforderungen formuliert.

Keine Massnahme zu verfügen, ist in manchen Fällen die deutlich wirksamere Massnahme

So seien Integrationsmassnahmen abzulehnen, die mit der Androhung von Sozialhilfekürzungen oder -einstellungen verbunden seien. Zudem sollen die Programme klar definierte Ziele verfolgen, sich auf fachlich ausgearbeitete Qualitätskriterien stützen und von den Teilnehmenden gewünscht sein. Tony Erb, Ressortleiter Arbeitsmarktmassnahmen beim SECO, entgegnet, dass diese Forderungen weitgehend erfüllt seien. Zwar gebe es eine stehende Anzahl Unzufriedene, aber keine systematischen Fehlplatzierungen: «Die kantona-

len Stellen werden an der Wirkung der Massnahmen gemessen. Eine hohe Zahl an Fehlplatzierungen würde dem grundsätzlichen Vermittlungsziel widersprechen. Unsere Studien zeigen, dass die Programme die Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmenden insgesamt erhöhen.»

AMM sind kein Wunschkonzert

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung sind nicht Teil der Tätigkeit von Caritas Schweiz, sondern ihrer regionalen Organisationen; rund die Hälfte ist in diesem Bereich aktiv. Auch darum reagiert der Präsident von Caritas Schweiz, Hugo Fasel, eher gelassen auf die Vorwürfe des Vereins 50plus. «Die regionalen Organisationen handeln in diesem Bereich autonom. Zudem ist es Sache der zuweisenden Behörden, die Zweckmässigkeit der Programme zu prüfen.» Bei Caritas Luzern hat er dennoch Auskunft über die beklagte Problematik verlangt. Ihm sei dabei klar, dass es Menschen gibt, die Mühe mit einer Zuweisung haben. «Aber ich habe oft erlebt, dass viele nach einer Woche dankbar dafür waren. Zudem kann auch nicht qualifizierende Arbeit sinnvoll sein. Sie sichert soziale Kontakte und einen Tagesrhythmus.» Die zuständige Behörde des Kantons Luzern reagiert ähnlich. Laut Kurt Simon, Leiter Arbeitsmarkt im Amt für Wirtschaft und Arbeit, werden praktisch alle Verfügungen von den Betroffenen akzeptiert. Nur in Einzelfällen werde Zwang ausgeübt: «Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind kein Wunschkonzert, sondern auch ein Instrument beim Vollzug der Aufgabe, die Versicherten wieder in den Arbeitsmarkt

einzugliedern.» Die Auswahl der PvB basiere auf einem strukturierten Abgleich zwischen den Qualifikationen der Stellensuchenden und den Programmprofilen. Sie hätten grundsätzlich drei Ziele: Erhalt und Verbesserung von beruflichen Qualifikationen, Vermittlung von Tagesstrukturen und Verhinderung von Missbrauch. Kurt Simon: «Auch wir werden daran gemessen, wie gut wir diese Ziele erreichen.»

Paradigmenwechsel im Kanton Bern

Der Gesetzgeber legt bei der Ausgestaltung der AMM grosses Gewicht auf Aspekte wie Kontrolle und Missbrauchsbekämpfung. Auswege aus den Stolperfallen dieses Paradigmas beschreitet der Kanton Bern, der im Sommer 2013 das Projekt «BernTop!» in den definitiven Betrieb überführte. Kern der Beratung bildet ein Menschenbild, wonach die Versicherten gewillt und motiviert sind, selber eine Stelle zu finden und dafür auch die Verantwortung übernehmen. «Entlang dieser und weiterer Festlegungen haben wir alle unsere Konzepte und Verfahren, inklusive der AMM, neu kundenorientiert konzipiert», gibt Marc Gilgen, Leiter Arbeitsvermittlung im beco Berner Wirtschaft, zu Protokoll. «Wir verstehen die Versicherten als eigenverantwortliche Kunden, mit denen wir eine Einigung über die zu treffenden Massnahmen suchen. Dabei bewegen wir uns im Rahmen von 14 klar definierten Strategien, aus denen wir die jeweils zielführende auswählen.»

Verständigung statt Verfügung: Das beinhaltet für die Betroffenen etwa auch die Möglichkeit, Massnahmen im Rahmen von Vorgesprächen kennenzulernen. «Auch so begegnen wir der Gefahr, dass falsche Leute in falschen Programmen eingesetzt werden», sagt Marc Gilgen. Überprüft wurde auch die Palette der PvB. So sei die Kooperation mit Praxisfirmen beendet worden. Man wolle möglichst viele Personen über Stellennetzplätze im ersten Arbeitsmarkt einsetzen. —

Links und Literaturhinweise unter www.panorama.ch

Anzahl Teilnehmende an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM)			
Massnahme	2011	2012	2013
PVB	36 010	42 732	42 847
BP	1 468	1 496	1 589
SEMO	6 550	6 171	6 263
Total	44 028	50 399	50 699

PVB: Programme zur vorübergehenden Beschäftigung; BP: Berufspraktika; SEMO: Motivationssemester
Quelle: SECO