

# Ermächtigung oder Entmutigung? Eine fallrekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung

(SNF-DORE-Projekt Nr. 13DPD3-116252)

## Zusammenfassung der zentralen Befunde

von Peter Schallberger und Bettina Wyer

FHS St. Gallen, Institut für Soziale Arbeit IFSA  
Rorschach, im Juni 2009

### *Kontakt:*

Prof. Dr. Peter Schallberger

FHS St. Gallen, Hochschule für angewandte Wissenschaften

Institut für Soziale Arbeit IFSA

Industriestrasse 35

9401 St. Gallen

[peter.schallberger@fhsg.ch](mailto:peter.schallberger@fhsg.ch)

Tel. 071 844 48 44

Die Forschungsarbeit zielte auf die Rekonstruktion und Typisierung unterschiedlicher Formen der Praxisausgestaltung in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) mittels fallrekonstruktiver Verfahren. Hierzu wurden in 15 Beschäftigungsprogrammen der Kantone Thurgau und St. Gallen insgesamt 40 Forschungsinterviews je ungefähr zur Hälfte mit Programmteilnehmenden und Programmverantwortlichen geführt und analysiert. Die zentralen Ergebnisse der Forschungsarbeit bilden (1) eine allgemeine Typologie von Leitparadigmen des Handelns in PvB, (2) eine allgemeine Typologie von Fallkonstellationen auf Seiten der Teilnehmenden, (3) allgemeine Aussagen zu Erfolgsfaktoren von PvB und (4) allgemeine Aussagen zu möglichen Effekten von PvB.

## 1. Typologie von Leitparadigmen

Gemäss unseren Befunden lassen sich fünf Leitparadigmen unterscheiden, an denen sich das Handeln in PvB orientieren kann. Diese Leitparadigmen haben einen entscheidenden Einfluss darauf, wie die Praxis in PvB ausgestaltet ist und entsprechend auch darauf, welche Effekte mit dieser Praxis verbunden sind. Die rekonstruierten Leitparadigmen fassen nicht bloss die programmatischen Aussagen und subjektiven Einschätzungen der interviewten Programmverantwortlichen zusammen. Es handelt sich bei ihnen vielmehr um wissenschaftliche „Konstruktionen zweiter Ordnung“ (Alfred Schütz), in denen auch Implizites, latent zum Ausdruck Gebrachtes oder wie selbstverständlich Unterstelltes Berücksichtigung findet.

### *1.1 Leitparadigma „Rettung“*

Diesem ersten Leitparadigma liegt die Annahme zugrunde, dass mit länger andauernder Arbeitslosigkeit schier zwangsläufig Dynamiken der individuellen Verwahrlosung und des Verlusts sozialer Anerkennung verbunden sind. Die Teilnehmenden gilt es vor diesen Dynamiken zu „retten“, indem ihnen die Möglichkeit geboten wird, weiterhin einer Beschäftigung nachzugehen. Die gebotenen Betätigungsmöglichkeiten sollen dabei spezifisch das Potential besitzen, Selbstachtung und den Glauben an die eigenen Fähigkeiten und Ressourcen wieder

aufzubauen. Im Rahmen dieses Leitparadigmas wird also ein besonderes Augenmerk auf die Sinnstiftungspotentiale der durch die Teilnehmenden zu verrichtenden Tätigkeiten gerichtet, und die Programmziele werden auf der Ebene basaler Momente psychosozialer Stabilität ausformuliert. Den professionellen Unterstützungsleistungen liegt dabei nicht eine Defizit-, sondern eine Krisendiagnose zugrunde. Damit ist gemeint, dass die Eingeschränktheiten in der Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmenden nicht in Begriffen beispielsweise von Qualifikations-, Anpassungs-, Willens-, oder Charakterdefiziten gedeutet und aufgefasst werden. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass sich die Teilnehmenden als ganze Menschen in einer lebenspraktischen Krise befinden. Diese hindert sie daran, dasjenige Mass an Selbstachtung, Engagement und Motivation aufzubringen, das für eine potentiell erfolgreiche Positionierung auf dem ersten Arbeitsmarkt erforderlich ist. Entsprechend zielen die professionellen Unterstützungsleistungen nicht darauf, durch Massnahmen beispielsweise eines konditionierenden Arbeitstrainings, einer autoritären Disziplinierung oder der fachlichen Qualifizierung Defizite auf Seiten der Teilnehmenden vermeintlich zu beseitigen. Sie bestehen vielmehr darin, mit Bedacht für ein Klima der Anerkennung, der Wertschätzung und der potentiell sinnstiftenden Betätigung zu sorgen, das es den Teilnehmenden ermöglicht, diesen krisenhaften Zustand der Lust- oder Motivationslosigkeit zu überwinden. Mit dem Leitparadigma der Rettung ist entsprechend ein radikal klientenzentriertes Mandatsverständnis verbunden: Das PvB-Angebot wird nicht als eine Dienstleistung zugunsten der zuweisenden, die Programmteilnahme finanzierenden Stellen (IV, RAV, Sozialämter) aufgefasst. Vielmehr deutet das Programmpersonal die eigene Praxis als einen professionellen Dienst an den Teilnehmenden, bei dessen Erbringung es die Besonderheiten in der Individuiertheit des je einzelnen Falles respektive dessen je besonderes Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofil systematisch würdigen gilt.

### *1.2 Leitparadigma „Disziplinierung“*

Diesem klientenzentrierten Mandatsverständnis lässt sich ein zuweiserzentriertes Mandatsverständnis gegenüberstellen. Am ausgeprägtesten liegt dieses bei Programmen vor, deren Praxis sich am Leitpara-

digma der Disziplinierung orientiert. Die Programmanbieter sehen sich hier in der Funktion eines „verlängerten Armes“ der zuweisenden Stellen und erblicken ihre Auftrag darin, Kosteneinsparungen zu generieren. Sie gehen davon aus, dass sich dies am effektivsten mittels einer disziplinierenden Sonderbehandlung der jeweiligen Leistungsbezüger bewerkstelligen lässt. Sie stützen sich hierbei auf die Annahme, dass für die Arbeitslosigkeit oder die Sozialhilfebedürftigkeit der Programmteilnehmenden in erster Linie charakterliche Defizite wie Faulheit, fehlender Einsatzwille oder eine mangelnde Leistungsbereitschaft verantwortlich sind. Generalisierend wird unterstellt, dass die Teilnehmenden zu einem Missbrauch der Systeme der Sozialen Sicherung neigen. In der Perspektive des Disziplinierungsparadigmas fällt den PvB entsprechend erstens eine „polizeiliche“ Funktion der Verhaltensüberwachung, zweitens eine „psychologische“ Funktion der Abschreckung, drittens eine „strafende“ Funktion der öffentlichen Anprangerung und viertens eine „pädagogisch-rekonditionierende“ Funktion der Umerziehung zu. Mit der Orientierung der Handelns am Leitparadigma der Disziplinierung sind Interventionspraktiken verbunden, denen starke Momente der Bevormundung, Stigmatisierung und Diffamierung anhaften. Diese stützen sich stärker auf unreflektierte Ressentiments oder narzisstisch-autoritäre Dispositionen auf Seiten der Programmverantwortlichen als auf ein fachlich fundiertes Urteilsvermögen. Insbesondere bei gesundheitlich beeinträchtigten Personen wirkt sich die Zuweisung in ein Programm, das als eine Disziplinierungsagentur ausgestaltet ist, zusätzlich lähmend auf die Arbeitsmarktfähigkeit aus.

### *1.3 Leitparadigma „Qualifizierung“*

Auch eine Praxis, das sich am Qualifizierungsparadigma orientiert, deutet die auf Seiten der Teilnehmenden vorliegenden Problemlagen nicht in Begriffen der Krise, sondern in Begriffen des Defizits. Die während der Programmteilnahme zu überwindenden Defizite werden hier allerdings nicht alltagspsychologisch auf der sehr allgemeinen Ebene des Charakters, sondern auf der Ebene nachholend noch anzueignender Qualifikationen ausgemacht. Vom Disziplinierungsparadigma unterscheidet sich das Qualifizierungsparadigma zugleich auch darin, dass jenem ein zuweiserzentriertes, diesem ein klientenzentrier-

tes Mandatsverständnis zugrunde liegt. Das Spektrum der aneignen- und erlernbaren Qualifikationen wird im Rahmen des Qualifizierungsparadigmas sehr breit gefasst. Als im Rahmen von PvB besonders förderungsbedürftig werden die sogenannten Schlüsselqualifikationen hervor gestrichen. Bei der Rekonstruktion der entsprechenden Argumentationspfade zeigt sich, dass der Feststellung eines Förderbedarfs spezifisch auf dieser Ebene auch ein Moment der Verlegenheit und der Rationalisierung anhaften kann. Die Förderung von Schlüsselqualifikationen wird deshalb hervor gestrichen, weil aufgrund des Konkurrenzverbots fraglich bleiben muss, ob und inwiefern den Teilnehmenden auch auf einer handwerklich-technischen Ebene spezifische Qualifizierungschancen geboten werden können. Die Betonung der Schlüsselqualifikationsförderung erscheint aus zwei Gründen problematisch: zum einen impliziert sie die Unterstellung, dass es sich beim inneren Antrieb, bei der Auffassungsgabe, der Ausdauer, der Konzentrationsfähigkeit, der realistischen Selbsteinschätzung, der Kritikfähigkeit, der Sorgfalt oder der Pünktlichkeit eines Individuums um in ähnlicher Weise erlernbare „Qualifikationen“ handelt wie bei technischen, handwerklichen oder administrativen Kompetenzen. Zum anderen wird wenig berücksichtigt, dass die Qualität der gebotenen Beschäftigungsinhalte einen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob jemand motiviert, konzentriert und mit Ausdauer an seine Arbeit herangeht. Programme, die nur geringe Qualifikationspotentiale auf der handwerklichen, technischen oder administrativen Ebene bieten, begünstigen entsprechend eher einen Abbau als den gewünschten Aufbau von „Schlüsselqualifikationen“. Effekte einer zusätzlichen Demotivierung während der Programmteilnahme können aber auch mit Tätigkeiten verbunden sein, die inhaltlich zwar herausforderungsreich und fachlich qualifizierend sind, die indes im Rahmen sogenannter Übungsfirmen bloss zum Schein ausgeführt werden. Denn mit der Aufforderung zur Simulation können ernst zu nehmende Kränkungen eines bei früheren Tätigkeiten aufgebauten Berufsstolzes verbunden sein.

#### *1.4 Leitparadigma „Verwertung“*

Wie mit dem Leitparadigma der Disziplinierung ist mit dem Leitparadigma der Verwertung nicht ein klienten-, sondern ein zuweiserzen-

triertes Mandatsverständnis verbunden. Die Programmverantwortlichen erblicken ihre Aufgabe darin, die ihnen durch die Zuweiser zu Verwertungszwecken überlassene „Ware“ Arbeitskraft dem „work first“-Prinzip folgend möglichst rasch auf dem ersten Arbeitsmarkt zu platzieren oder sie vorüberübergehend so zu verwenden, dass wenigstens ein Teil der durch ihre Inaktivität verursachten Kosten wieder an den jeweiligen Zuweiser zurückfließt. Programme, die sich implizit als Bürgerarbeitsagenturen verstehen, erblicken ihre Aufgabe darin, Arbeitseinsätze, die dem Gemeinwesen dienen, zu organisieren und zu koordinieren. Sie richten ihr Handeln an der Denkfigur aus, dass von Bezüglern finanzieller Unterstützungsleistungen auch Gegenleistungen erwartet werden dürfen. Im Versicherungskontext ist diese Denkfigur deshalb nur schwer nachvollziehbar, weil es sich bei den entrichteten Versicherungsbeiträgen per se schon um die Entrichtung einer Gegenleistung für im Krisenfall in Anspruch genommene Leistungen handelt. Und im Sozialhilfekontext erscheint die Denkfigur deshalb problematisch, weil es wenig nachvollziehbar erscheint, weshalb die für die Programmteilnehmenden reservierten Arbeiten nicht im Rahmen regulärer Anstellungsverhältnisse ausgeführt werden. Nebst dem institutionellen Selbstverständnis als Bürgerarbeitsagentur kann mit dem Verwertungsparadigma auch ein Selbstverständnis als Intensivstellenvermittler oder als Sozialfirma verbunden sein. Mit allen drei möglichen Selbstverständnissen geht der Anspruch einher, die Programmteilnehmenden möglichst arbeitsmarktnah zu beschäftigen. Mit diesem Anspruch ist die bisweilen sehr dezidiert vorgetragene Zurückweisung eines sozialpädagogischen, sozialberaterischen oder gar eines therapeutischen Mandats verbunden. Entsprechend liegen beim Personal in PvB, die sich am Verwertungsparadigma orientieren, eher schwach ausgebaute professionelle Kompetenzen in den Bereichen Falldiagnostik und Hilfeplanung vor.

#### *1.5 Leitparadigma „Rehabilitation“*

Beim Leitparadigma Rehabilitation wiederum liegt ein klientenzentriertes Mandatsverständnis vor. Die Programmdurchführung zielt, ähnlich wie bei einer Ausrichtung des Handelns am Rettungsparadigma, auf die behutsame und auf professionell-sozialpädagogisches Wissen abgestützte Wiederheranführung der Teilnehmenden an die

Handlungsanforderungen des ersten Arbeitsmarktes. Die professionellen Interventionen stützen sich auf eine präzise Bestimmung des im jeweiligen Einzelfall vorliegenden Beeinträchtigungs- und Ressourcenprofils und können im Einzelfall auch Praktiken eines „Cooling Out“ (Erving Goffman) mit einschließen: Die Teilnehmenden werden darin unterstützt, ihre subjektiven Erwartungen an das Niveau des für sie „objektiv“ noch Möglichen anzupassen. Mit der sozialpädagogischen Fundierung des Handelns im Rahmen des Rehabilitationsparadigmas sind zwei zentrale Gefahren verbunden: Zum einen besteht die Gefahr, dass die vielfältigen professionellen Unterstützungsleistungen relativ abgespalten vom Beschäftigungsalltag erbracht werden. Nicht untypisch scheint die Situation zu sein, dass in der verbalen Kommunikation mit dem Fall ein auf Ermächtigung ausgerichtetes Arbeitsbündnis zu etablieren versucht wird, zugleich aber die konkret zu erledigenden Arbeitsaufträge eher demoralisierend wirken, weil mit ihnen beispielsweise systematisch die Kränkung eines vormals habitualisierten Berufsstolzes verbunden ist. Und zum anderen besteht bei einer allzu standardisierten, sich beispielweise an der Logik von BEFAS-Abklärungen orientierenden Ausgestaltung von Diagnoseprozessen die Gefahr, dass sich die Teilnehmenden nicht mehr als Subjekte der Massnahme erleben, die in einer Krisensituation professionelle Hilfe in Anspruch nehmen, sondern als Objekte einer an ihnen gewissermaßen nach der Logik der Materialprüfung vorgenommenen Prozedur, die sie passiv zu erdulden haben. In diesem Falle wirkt die Programmteilnahme eher passivierend als aktivierend.

## 2. Typologie von Fallkonstellationen

Die Analyse der Teilnehmendeninterviews zielte einerseits auf die Typisierung charakteristischer Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofile. Andererseits wurde zu klären versucht, in welcher Weise sich die verschiedenen Typen von Teilnehmenden die durch die Programme gebotenen Strukturen aneignen und zunutze machen oder sich nötigenfalls auch subversiv zu diesen verhalten. Es lassen sich fünf Typen von Teilnehmenden unterscheiden:

### *2.1 Die Realisten. Transitorische Arbeitslosigkeit*

Die Realisten zeichnen sich durch eine pragmatische Herangehensweise an ihre Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Aufenthalt in einem PvB aus. Ein zumeist ausgeprägtes Arbeitsethos ist für sie nach wie vor handlungsleitend. Der Verlust des Arbeitsplatzes wird rationalisiert und in eine Analyse der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation eingebettet. Daraus leiten sie Massnahmen ab, um ihre Anschlussfähigkeit im ersten Arbeitsmarkt zu erhalten oder zu verbessern. Obwohl die Realisten die PvB als Zwischenstation zur Reintegration definieren, führen sie auch sinnentleerte, repetitive Tätigkeiten gewissenhaft aus. Sie haben eine positive Einstellung zu den PvB und vermögen aus der Teilnahme einen persönlichen Profit zu ziehen.

### *2.2 Die Zukunftsorientierten. Autonomie versus Anpassung*

Die Zukunftsorientierten sind junge Leute ohne oder mit gerade eben abgeschlossener Ausbildung. Sie haben eine klare Zukunftsvorstellung und einen Glauben an das eigene Gestaltungspotential bis hin zu jugendlichen Allmachtsphantasien. Da sie meist eine Hilfestellung benötigen, um den Einstieg ins Berufsleben zu finden oder einen gangbaren Weg zu definieren, besitzt die beratende Funktion auf den Ämtern einen sehr hohen Stellenwert. Die nicht abgeschlossene postpubertäre Entwicklungskrise erfordert vom Fachpersonal in den PvB einen hoch sensiblen Umgang mit den unterschiedlichen Fallkonstellationen. Die Beschäftigungsprogramme können jedoch gerade bei jugendlichen KlientInnen wichtiges Bindeglied zum ersten Arbeitsmarkt sein und zugleich Sozialisationsinstanz und Lehrwerkstatt.

### *2.3 Die Ämterkarrieristen. Leben im Dauerprovisorium*

Menschen, die eine sogenannte Ämterkarriere durchlaufen, sind seit längerer Zeit im Kreislauf Arbeitsamt-Sozialamt-Zwischenlösung gefangen. Die fehlenden Qualifikationen oder auch altersbedingte Anpassungsschwierigkeiten verhindern die Entwicklung einer verwirklichtbaren Zukunftsvorstellung. Tendenziell haben diese KlientInnen schwierige biographische Hintergründe mit meist komplexen Mehrfachproblematiken. Trotz der schwierigen Ausgangsbedingungen herrscht auch für diese KlientInnen auf den Ämtern oft eine gewisse

Reintegrationsdogmatik vor, welche entwürdigende und demotivierende Anteile enthalten kann. Gerade weil diese KlientInnen für sich selten eine reelle Chance des Wiedereinstiegs sehen, schätzen sie die Möglichkeit des „geschützten“ tätig Seins in PvB. Ein zielorientierter geregelter Tagesablauf kann helfen, das Arbeitsengagement zu erhalten oder wiederherzustellen.

#### *2.4 Die Arbeitsmarktgeschädigten. Die angstbesetzte Arbeit*

Die Arbeitsmarktgeschädigten haben in ihrer früheren Anstellung Erfahrungen gemacht, die sie nachhaltig seelisch und psychisch beeinträchtigen. Es sind dies meist niedrig oder nicht qualifizierte Personen, die über lange Jahre im selben Betrieb gearbeitet haben und dann eine subjektiv als willkürlich und ungerechtfertigt erlebte Kündigung erhielten. Eine Wiederanstellung scheint wegen des fortgeschrittenen Alters sowie der fehlenden oder zu spezifisch auf die vormalige Arbeitsstelle zugeschnittenen Qualifikationen unwahrscheinlich. Aufgrund ihres hohen Arbeitsethos und der Identifikation mit Arbeit an sich bekunden sie Mühe, staatliche Unterstützung zu beanspruchen und die Rolle des/der Arbeitslosen zu akzeptieren. Die Tagesstruktur und das soziale Netz in Beschäftigungsprogrammen ermöglichen eine Stabilisierung in der fragilen Alltagsbewältigung, auch wenn für die Arbeitsmarktgeschädigten die begleitete psychische Aufarbeitung der traumatischen Erfahrung zentraler ist als die inhaltliche Ausgestaltung des Programmalltags.

#### *2.5 Die Schutzbedürftigen. Gesundheitlich bedingter Ausschluss*

Die Schutzbedürftigen sind KlientInnen, die aufgrund physischer Beeinträchtigungen in ihrer Arbeitsmarktfähigkeit massiv eingeschränkt sind. Die Reintegrationschancen sind aufgrund der körperlichen Beschwerden noch geringer als bei den Ämterkarrieristen. Diese KlientInnen werden oft trotz massiver körperlicher Einschränkungen und Schmerzen zur Arbeit verpflichtet. Die Auswirkungen solch übersteigter Aktivierung können gravierend sein. Wie für die Ämterkarrieristen ist für die Schutzbedürftigen eine professionelle Fallabklärung auf den Ämtern und in den PvB sinnvoll und notwendig. Wenn die zu verrichtenden Tätigkeiten fallangemessen sind und die physischen

Beeinträchtigungen respektiert werden, können sie Motivation zurückgewinnen und im Aufenthalt im PvB eine befristete Alternative zu einer hoffnungslosen Wiedereingliederung sehen.

### 3. Erfolgsfaktoren

Der Ermächtigungserfolg in PvB hängt zum einen direkt von deren Ausgestaltungsform resp. vom Leitparadigma ab, an dem sich die Praxis orientiert: Repressiv-disziplinatorische Praktiken wirken sich langfristig eher negativ als positiv auf die Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmenden aus. Zum anderen ist für den Ermächtigungserfolg entscheidend, dass die Programmausgestaltung optimal auf das im jeweiligen Einzelfall vorliegende Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofil zugeschnitten ist. Die Optimierung eines solchen „Matchings“ würde, da es sich nur bedingt standardisieren lässt, auf Seiten der Programmzuweiser verbesserte Kompetenzen auf dem Gebiet eines diagnostischen Fallverstehens voraussetzen. Begünstigend auf den Ermächtigungserfolg wirken sich des weiteren Strategien auf Seiten der Programmanbieter aus, die darauf abzielen, (a) die durch das Konkurrenzverbot gesetzten Grenzen des Handelns möglichst auszureizen sowie (b) die faktisch nicht gegebene Freiwilligkeit der Programmteilnahme sekundär wieder herzustellen. Letzteres ist dann gelungen, wenn die Teilnehmenden sich nicht als Objekte, sondern als Subjekte der Programmteilnahme erleben und wenn für sie bestimmbar wird, inwiefern sie von der Programmteilnahme persönlich profitieren.

### 4. Effekte von PvB

Für den Fall eines optimalen Matchings zwischen der Programmausgestaltung und dem Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofil auf Seiten der jeweiligen Teilnehmenden gibt die folgende Übersichtsdarstellung die wichtigsten positiven Effekte von PvB wieder. Eher entmutigend und negativ auf die Arbeitsmarktfähigkeit wirken sich PvB dann aus, wenn Personen Programmen zugewiesen werden, die auf einer fallinadäquaten Stufe des Förderns oder Forderns ansetzen.

