

Welches sind die Reintegrationschancen der Neubezüger von Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt?

Welche Chancen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt besitzen die Neubezüger von Sozialhilfe? Und welche Wirkungen entfaltet bei ihnen eine in diesem Sinne aktivierende Sozialhilfe? Aktivierungsziele in der Sozialhilfe nach dem Vorbild der Arbeitslosenversicherung (ALV), also die rasche und dauerhafte Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt, sind in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Über den Erfolg der Tätigkeiten und Massnahmen weiss man bis heute wenig. Der Ausgleichsfonds der ALV hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, welche eine erste Beurteilung vornehmen soll.¹ Die hier präsentierten Ergebnisse möchten einen Anstoss zu einer wirkungsvolleren Praxis geben, die auch eine bessere Koordination zwischen ALV und Sozialhilfe beinhalten sollte.



Die vorliegende Studie beleuchtet aus der Sicht der Stellensuchenden zum einen die Faktoren, die den Übergang zwischen Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit beeinflussen. Zum andern wird untersucht, ob und wie stark die Sozialämter in der Lage sind, die Chancen dieses Übergangs zu verbessern.

Bild: Keystone

Seit einiger Zeit setzt sich die Einsicht durch, dass die Sozialwerke nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern in ihrer Gesamtheit – d.h. mit allen Interdependenzen – analysiert werden müssen, um die Gesamteffizienz des Sozialstaates zu optimieren.

Anfang 2005 beauftragte der Bundesrat eine Expertengruppe damit, abzuklären, ob erwerbsabhängige Steuergutschriften eingesetzt werden können, um unerwünschte Wirkungen verschiedener bedarfsorientierter finanzieller Leistungen auf die Erwerbstätigkeit zu vermeiden und daraus Vorschläge für die Politik abzuleiten.² Insbesondere ist künftig zu vermeiden, dass die verschiedenen, zum Teil unabhängig fliessenden Quellen des

Sozialstaates die Anreize für die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit stark herabsetzen und die Leistungsbezüger aus rationalen Motiven in der Sozialstaatsabhängigkeit verharren (Armutsfälle). Eine radikale Vereinfachung des Sozialsystems ist für die Schweiz keine Option. Dagegen orteten die Experten unter anderem Handlungsbedarf bei Kantonen und Gemeinden, die Sozialhilfe so umzugestalten, dass keine Armutsfallen entstehen.

In der Folge wurden verschiedene Studien zu den Schnittstellen der Sozialwerke durchgeführt. So publizierte das BSV im März 2009 einen Forschungsbericht³ zur Quantifizierung der Übergänge zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Zum ersten Mal wurde im Rahmen dieser Arbeiten die Zahl der Menschen erhoben, die sich zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit bewegen.

Fragestellung und Methodik

Die vorliegende Studie beleuchtet aus der Sicht der Stellensuchenden zum einen die Faktoren, die den Übergang zwischen Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit beeinflussen. Zum



Thomas Ragni
Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

- 1 Vgl. Aeppli, Daniel C., Ragni, Thomas: Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfeempfänger ein Privileg? – Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Bern, SECO, 2009, www.seco.admin.ch.
- 2 Vgl. Eidg. Finanzdepartement: Erwerbsabhängige Steuergutschriften, Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz. Bericht der Expertengruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Robert E. Leu.
- 3 Vgl. BSV: Forschungsbericht 1/09 «Quantifizierung der Übergänge zwischen den Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)».

ändern wird untersucht, ob und wie stark die Sozialämter in der Lage sind, die Chancen dieses Übergangs zu verbessern. Aus der neusten Studie über die Situation der Ausgesteuerten⁴ wissen wir beispielsweise, dass in der Stadt Zürich rund 750 Sozialhilfefälle pro Jahr den Schritt in die Erwerbstätigkeit schaffen. Allerdings ist unbekannt, welches die Gründe des (Miss-)Erfolgs sind, wie dauerhaft die Erwerbstätigkeit ist, ob die Personen als Erwerbstätige nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sind oder es später wieder werden (Working Poor) und wie stark die Sozialämter die Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Ablösungen zu beeinflussen vermögen. Auf diese Fragen soll das vorliegende Projekt für die Städte Basel, Biel, Lausanne, Luzern, St. Gallen Antwort geben. Sie zeigen ein repräsentatives Bild der städtischen Sozialhilfe der Schweiz.

Die Ergebnisse basieren auf einer Anfang 2009 abgeschlossenen telefonischen Befragung von Personen, die sich in den fünf Städten in den Jahren 2005 und 2006 neu bei der Sozialhilfe angemeldet hatten. Mit diesen Personen sind insgesamt 1529 telefonische Interviews mit Hilfe eines Fragebogens, der fast ausschliesslich geschlossene Fragen beinhaltete, realisiert worden. Die Daten sind anschliessend mit amtlichen Arbeitsmarktdaten der betroffenen RAV-Regionen zusammengeführt worden. Die folgenden Arten von Informationen wurden erhoben:

- individuell fix zurechenbare Eigenschaften (z.B. Geschlecht, Nationalität);
- nur langfristig veränderbare individuelle Daten (z.B. Berufserfahrung, höchste abgeschlossene Ausbildung);
- situativ oft überraschend eintretende individuelle Faktoren (z.B. alleinerziehend);
- subjektive Befindlichkeiten und Einschätzungen (z.B. Zukunftsaussichten, Arbeitsmarktchancen);
- Daten zur Arbeitsmarktlage (z.B. regionale Zugangsquote zur Arbeitslosigkeit);
- finanzielle Unterstützungen vor und neben der Sozialhilfe (z.B. Verbilligung von Krankenkassenprämien);
- besuchte Massnahmen der aktivierenden Sozialhilfe.

Um den Einfluss dieser Faktoren auf die Wiedereingliederungschancen zu separieren, sind in der Analyse zunächst verschiedene multivariate Regressionsverfahren angewendet worden. Zur Messung der Wirkung der auf die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zielenden Sozialhilfe sind zudem unterschiedliche Verfahren der Selektionsbereinigung angewendet worden, um einen fairen Vergleich zwischen Personen mit und solchen ohne Massnahmen zu ermöglichen. Die

Methodenrobustheit wurde durch die Anwendung je mehrerer Methoden getestet. So konnte überprüft werden, ob sich dieselben empirischen Ergebnisse unabhängig von der gewählten Methode einstellen. Das ist stets der Fall gewesen.

Ergebnisse: Keine empirisch nachweisbare Wirkung

Während die Wiedereingliederungschancen der stellensuchenden Sozialhilfeempfänger in der Phase der Hochkonjunktur für gewisse Personenkreise durchaus beachtlich waren,⁵ blieben die Wiedereingliederungserfolge, die sich auf die Aktivitäten der Sozialämter kausal zurückführen lassen, leider enttäuschend. Ähnlich wie in den ersten Wirksamkeitsevaluationen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Ende 1990er-Jahre) kommen wir zum Schluss, dass die Massnahmen der in diesem Sinne aktivierenden Sozialhilfe keine empirisch nachweisbare Wirkung auf die Reintegration der Sozialhilfeempfänger entfalten konnten. Relativierend ist allerdings anzuführen, dass die Sozialhilfe mit ihren Massnahmen nicht nur Aktivierung mit Blick auf den ersten Arbeitsmarkt betreiben darf, sondern sich auch um soziale Integration und den Erhalt von menschenwürdigen Lebensumständen zu kümmern hat.

Im Folgenden werden die individuellen Einflussfaktoren, sprachregionale Unterschiede und die Effekte der Reintegrationsmassnahmen dargestellt. Die Evaluation konzentriert sich ausschliesslich darauf, welche Faktoren die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie die Ablösung von der Sozialhilfe erschweren bzw. erleichtern und ob die Sozialämter mit ihrer Aktivierung diese Chancen verbessern.

Individuelle Faktoren

- *Personen über 50 Jahre* haben deutlich geringere Reintegrationschancen. Dieser Befund bleibt bestehen, wenn auch jene Einflüsse konstant gehalten werden, die sonst mit zunehmendem Alter tendenziell häufiger auftreten. Der Einfluss lockert sich erst dann deutlich auf, wenn zusätzlich noch die subjektive Einschätzung der beruflichen Zukunft in die Untersuchung einbezogen wird.
- *Personen ohne abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II* haben deutlich schlechtere Integrationschancen als solche mit Abschluss. Hingegen weisen Personen mit tertiärer Ausbildung gegenüber solchen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II keine besseren Integrationschan-

4 Vgl. D. Aepli, Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz. Vierte Studie im Auftrag der Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern 2006.

5 Vgl. den Artikel von Daniel C. Aepli auf S. 55ff. dieser Ausgabe.



Bild: Keystone

Personen über 50 Jahre haben deutlich geringere Reintegrationschancen. Dieser Befund bleibt bestehen, wenn jene Einflüsse konstant gehalten werden, die sonst mit zunehmenden Alter tendenziell häufiger auftreten.

- cen auf. Inwieweit das Fehlen eines Berufsbildungsabschlusses ein Symptom für tiefer oder anders liegende Probleme ist, muss hier offen bleiben.
- Je höher die im bisherigen Erwerbsleben erreichte Hierarchiestufe, desto grösser sind die Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt der Sozialhilfebezüger. Der Grund dürfte sein, dass ein vergangener beruflicher Aufstieg nicht bloss verlorene betriebsspezifische Kenntnisse misst, sondern auch generelles Humankapital, also z.B. soziale Kompetenz, Selbst- und Methodenkompetenz sowie die allgemeine Leistungsmotivation. Diese vermögen die künftigen Berufschancen weiterhin positiv zu beeinflussen.
 - Die Kompetenz in der Umgebungssprache am Wohnort übt einen deutlich positiven Einfluss auf die Wiedereingliederungschance aus. Allerdings ist es möglich, dass die Variable – vor allem in ihrer tiefen Ausprägung – auch nicht direkt messbare Aspekte der sozialen Realität widerspiegelt. Die Ursache der mangelhaften sprachlichen Kompetenz kann im eigenen mangelnden Integrationswillen oder aber in sozialer Ausgrenzung von aussen liegen.
 - Sobald Faktoren berücksichtigt werden, die typischerweise bzw. relativ häufiger mit dem Ausländerstatus zusammen auftreten – wie z.B. Schwierigkeiten mit der Umgebungssprache am Wohnort oder das Fehlen einer Berufsbildung – können keine diskriminierenden Faktoren gegenüber Ausländern nachgewiesen werden.
 - Für Kinder finanziell aufkommen zu müssen, wirkt sich leicht positiv auf die Wiedereinstiegchancen aus. Wir interpretieren dies so, dass situativ auftretende

Armutsrisiken per saldo eher motivierend wirken, eine Stelle zu suchen oder zu akzeptieren. Der Umstand, *alleinerziehend* zu sein, verschlechtert dagegen die Chancen der Reintegration. Hier überwiegt offenbar der Effekt der «Inflexibilität» aus Erziehungspflichten den motivierenden Effekt aus situativer Armut.

- Berücksichtigt man die oben genannten Faktoren, hat das *Geschlecht* keinen separaten signifikanten Einfluss mehr auf die Wiedereingliederungschance in den ersten Arbeitsmarkt.
- Neuzugänger in die Sozialhilfe, welche ihre *allgemeinen Zukunftsaussichten* sowie die Chancen für eine Arbeitsmarktintegration schlechter einschätzen, haben mehr Mühe, eine dauerhafte Erwerbstätigkeit zu finden. Solche subjektiven Einschätzungen sind sicher durch reale vergangene Misserfolge bei der Arbeitssuche mitgeprägt. So treten z.B. negative Zukunftserwartungen bei Personen häufiger auf, die schon früher einmal Sozialhilfe bezogen haben. Man misst mit den persönlichen Urteilen zu den eigenen Arbeitsmarktchancen somit auch Resignationseffekte der Langzeitarbeitslosigkeit. Andere Einflussfaktoren können aber auch hineinspielen, z.B. erzieherische Prägungen, die besonders hohe (Status- oder Leistungs-) Ansprüche an sich selber stellen.
- Aus unterschiedlichen Indizien lässt sich erschliessen, dass Faktoren der sozialen Desintegration und der Resignation als allgemein biografisch prägende negative Erfahrungen einen stark erfolgsmindernden Einfluss auf die Reintegration ausüben. Die Wirkung *finanziell unattraktiver Anreize*, die es erschweren oder verhindern, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen (Armutsfalle), liess sich mit den vorliegenden Daten dagegen erst ansatzweise untersuchen. Einige unscharfe Hinweise auf ihre Existenz konnten zwar entdeckt werden. Die quantitative Bedeutung dieses Einflusskanals muss in künftigen Studien aber noch viel genauer untersucht werden.

Sprachregionale Unterschiede

- Der Wohnort in der welschen Schweiz hat einen durchwegs deutlich negativen Einfluss. Die Interpretation, ob hier ein nicht beeinflussbarer «kultureller» Effekt spielt, ist nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Denn in der Westschweiz ist zugleich die Neuzugängerquote in die Arbeitslosigkeit deutlich grösser als in der deutschen Schweiz. Strukturelle Faktoren – wie z.B. die Branchenzusammensetzung, die Bedeutung der Grenz-

gängerbeschäftigung und ähnliches – kommen als Erklärung deshalb ebenfalls in Frage.

Integrationsmassnahmen

- Durch die Sozialämter verfügte, aber nicht selber durchgeführte *externe Integrationsmassnahmen* (meist Beschäftigungsprogramme auf dem zweiten Arbeitsmarkt) gehen mit einer deutlich tieferen Erfolgsrate bezogen auf das Ziel der raschen und dauerhaften Integration in den regulären Arbeitsmarkt einher. Dieses Ergebnis bleibt auch dann bestehen, wenn die Massnahmenteilnehmer an einer «fairen» Vergleichsgruppe gemessen werden, die keine Massnahme erhalten hat, sonst aber im Durchschnitt die gleichen Eigenschaften aufweist wie die Teilnehmergruppe.
- Wenn dieses *enttäuschende Hauptergebnis* unserer Wirkungsevaluation in *kausalem* Sinn interpretiert wird, weist es auf die mögliche Gefahr hin, dass insbesondere länger andauernde Integrationsmassnahmen zu einem Verharren in der Sozialhilfe führen (Einschliesseffekt), weil sowohl die Betreuer als auch die Stellensuchenden in dieser Zeit unwillkürlich die Intensität der Jobsuche reduzieren. Eine wichtige Lektion auch schon aus früheren Evaluationsstudien ist daher, dass es in vielen Fällen deutlich am wirkungsvollsten ist, keine Massnahme zu verfügen. Dies gilt insbesondere bei Personen, deren Chancen auf eine rasche Reintegration intakt sind und deren Eigeninitiative erfolgsversprechend ist. Beides müsste eine statistisch fundierte Triagierung frühzeitig und zuverlässig erkennen (zu nichtkausalen Einflüssen siehe *Kasten 1*).
- Die übrigen in der Umfrage erfassten *nichtfinanziellen aktivierenden Massnahmen* haben unterstützende, beratende sowie kontrollierende Funktion. Sie betreffen Massnahmen, die die Sozialämter selber durchführen können, wie z.B. die Hilfe bei einer Antragsstellung, die Übernahme des Zahlungsverkehrs oder Gespräche zur Standortbestimmung. Obwohl für sie ein Einschliesseffekt ungläubwürdig ist, weil der Zeitaufwand dafür einfach zu gering ist, kommen sehr ähnliche Resultate wie bei den externen Massnahmen zustande. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die in *Kasten 1* erwähnten versteckten Selektionseffekte doch eine bedeutende Rolle spielen. In diesem Fall wäre eine hohe Anzahl verfügbarer nichtfinanzieller Massnahmen ein Ausdruck der Machtlosigkeit des Sozialamtes, die Integration in den Arbeitsmarkt für gewisse

Personen zu begünstigen. Dieses Dilemma der Scheinaktivität aus dem Auftrag, aktivieren zu «müssen», könnte vor allem bei besonders unselbstständigen Personen entstehen. Verschiedentlich wird die Vermutung geäussert, auf diese Weise werde unabsichtlich deren Unselbstständigkeit weiter verfestigt und noch verstärkt.

Fazit und Ausblick

Unsere Studie hat gezeigt, dass die auf Arbeitsmarktintegration zielende Sozialpolitik heute in der städtischen Sozialhilfe der Schweiz einen festen Platz einnimmt. Bezüglich der Wirkungsevaluation dieser Politik stehen wir noch am Anfang. Diese Studie bildet einen ersten Schritt. Der Nachweis einer beabsichtigten Wirkung aktivierender Massnahmen in der Sozialhilfe gelingt für die bisherige konkrete Praxis nicht. Dies hat einerseits mit der Art der Zuweisung und andererseits mit der Zielvielfalt der Leistungen des Sozialamtes und der Massnahmen zu tun, die eben nicht nur die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Auge behalten dürfen.

Es war nicht Ziel der Arbeit, den Sozialhilfestellen konkrete Handlungsanleitungen für die eigenen Aktivierungstätigkeiten und für ihre Zuweisungspraxis zu externen Reintegrationsmassnahmen zu geben. Dazu bedarf es einer *Prozessevaluation* zur Frage, welche konkrete Praxisänderung zu welcher Wirkungsänderung führt. Die zur Beantwortung dieser Frage nötigen Prozessleistungsdaten der Sozialämter waren für uns jedoch nicht zugänglich.

Das Ziel einer aktivierenden Sozialpolitik bleibt unbestritten. In Zukunft gilt es Wege zu finden, den Erfolg der aktivierenden Massnahmen zu verbessern. Wie die Ergebnisse unserer Studie zeigen, braucht es eine klarere Definition der Zielsetzungen mit entsprechender organisatorischer Umsetzung sowie eine stärker auf einen möglichen Integrationserfolg ausgerichtete Zuweisung von Aktivierungsmassnahmen. Möglichkeiten dazu wären formalisierte Triage- oder Profilingverfahren sowie das Setzen von Anreizen für die Beteiligten, damit diese ein Interesse haben, im Sinne der Aktivierung ein Optimum zu erreichen. ■

Kasten 1

Nichtkausale Einflüsse

Zwei nichtkausale Einflüsse könnten den Misserfolg der Massnahmenzuteilung mit erklären:

- Wir haben uns zwar sehr um einen fairen Vergleich zwischen der Massnahmen- und einer Vergleichsgruppe bemüht, sodass der verzerrende Einfluss, dass Massnahmen tendenziell häufiger besonderen Problemfällen verordnet werden, eigentlich neutralisiert sein sollte. Dennoch ist es möglich, dass nicht alle diese Selektionsverzerrungen in unseren Daten beobachtbar sind und daher ein fairer Vergleich nicht perfekt gelungen ist.
- Sofern ein klar erkennbarer Zielkonflikt zwischen sozialer Integration und Aktivierung herrschen sollte, müsste man zum Schluss gelangen, dass im Zweifelsfall die sozialen und humanen Aspekte vor den erhofften Effizienzwirkungen aus der Wiedereingliederung oft Vorrang geniessen.