

Optimierung Arbeitsintegration im Kanton Bern

Ein Beitrag aus Sicht der Sozialen Arbeit

Bachelor-Thesis zum Erwerb des Bachelor-Diploms in Sozialer Arbeit

Joel Studer

Kevin Jonas Zeller

Berner Fachhochschule

Soziale Arbeit

Abstract

Das Handlungsfeld der Arbeitsintegration im Kanton Bern soll ab 2025 mit dem Projekt «Optimierung Arbeitsintegration (AI-BE)» neu organisiert werden. Die vorliegende Arbeit untersucht mögliche Entwicklungen und Herausforderungen dieses Systemwechsels aus einer sozialarbeiterischen Perspektive. Daraus ergibt sich eine Diskussion um konkrete Handlungsoptionen für die Soziale Arbeit. Entlang von Spannungsfeldern gesellschaftlicher Verhältnisse und Entwicklungen werden die Begriffe Arbeit und Arbeitsintegration geklärt und diskutiert. Zudem wird die geplante Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Kanton Bern beleuchtet. Diese theoretische Annäherung bildet den Ausgangspunkt für den Hauptteil der vorliegenden Arbeit. Dieser besteht aus einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse des Dokuments «Detailkonzept Projekt Optimierung Arbeitsintegration AI-BE», womit mögliche Entwicklungen, Herausforderungen und Handlungsoptionen aus sozialarbeiterischer Perspektive ausgearbeitet sowie beurteilt werden.

Die Analyse hat gezeigt, dass der Kanton Bern mit der Optimierung der Arbeitsintegration den Weg in Richtung Sparmassnahmen, Deregulierung und Privatisierung einschlägt. Diese Entwicklungen haben für die Soziale Arbeit und ihre Klientel erhebliche Auswirkungen. Beispielsweise zeichnen sich im geplanten Systemwechsel normative Ausrichtungen hinsichtlich Eigenverantwortung und Aktivierung ab, während arbeitsmarktliche Realitäten und Chancen überwiegend unberücksichtigt bleiben. Weiter eröffnet die Neuausrichtung auf Ebene der Zielsetzung von Integrationsprozessen ein Spannungsfeld zwischen *Effizienz* und *Nachhaltigkeit*.

Aus dieser Ausgangslage resultiert für Fachpersonen Sozialer Arbeit das zentrale Problem, die Qualität ihrer Unterstützungsleistungen weiterhin zu gewährleisten. Dies, weil Integrationsprozesse im Rahmen von AI-BE beispielsweise nicht auf die Herstellung von Kommunikation ausgerichtet sind und der Erfolg nicht entlang persönlicher Ermächtigung gemessen wird. Vielmehr richten sich diese an beschleunigten Vorgängen, die mitunter Vertrauensverhältnisse zwischen der Klientel und den Fachpersonen erschweren und dazu führen können, dass Unterstützungsleistungen zunehmend ins Leere laufen.

Deshalb folgt als zentraler Handlungsbedarf, die berufsethischen Überzeugungen der Sozialen Arbeit in Erinnerung zu rufen. Darin führen Fachpersonen nicht nur aus, sondern sind gegenüber der eigenen Professionslogik Rechenschaft schuldig. Darüber hinaus zeigt sich die Wichtigkeit für die Soziale Arbeit, in diesem Rahmen danach bestrebt zu sein, über den Diskurs sowie über politische Prozesse ihre Verhältnisse zu verbessern und damit auch für die Anliegen der Klientel einzustehen.

Optimierung Arbeitsintegration im Kanton Bern

Ein Beitrag aus Sicht der Sozialen Arbeit

*Bachelor-Thesis zum Erwerb
des Bachelor-Diploms in Sozialer Arbeit*

*Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit*

Vorgelegt von Joel Studer und Kevin Jonas Zeller

Bern, 15. Dezember 2022

Die Bachelor-Thesis wurde für die Publikation formal überarbeitet, aber im Inhalt nicht geändert.

Gutachter: Pascal Wyssling

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Hintergrund und Problemstellung.....	5
1.2 Wissenschaftliche Fragestellung	6
1.3 Aufbau der Forschungsarbeit	7
2 Theoretische Bezüge	9
2.1 Arbeit.....	9
2.1.1 Arbeitsbegriff.....	9
2.1.2 Lohnarbeit und unbezahlte Arbeit	10
2.1.3 Arbeit und Interaktion	11
2.1.4 Flexibilisierung der Arbeit.....	14
2.1.5 Die subjektive Bedeutung von Arbeit.....	15
2.1.6 Arbeitsmarkt.....	16
2.1.7 Prekarität und Erwerbslosigkeit	17
2.1.8 Resümee I	18
2.2 Sozialstaat.....	20
2.2.1 Ergänzender Arbeitsmarkt.....	21
2.2.2 Von Welfare zu Workfare	22
2.2.3 Arbeitsintegration	25
2.2.4 Sozialpolitik und Soziale Arbeit	29
2.2.5 Der neosoziale Wandel.....	31
2.2.5.1 Globalisierung.....	31
2.2.5.2 Regulierter Kapitalismus.....	32
2.2.5.3 Neoliberalismus	32
2.2.5.4 New Public Management	33
2.2.5.5 Auswirkungen auf die Soziale Arbeit	34
2.2.6 Resümee II	40
3 Arbeitsintegration im Kanton Bern	42
3.1 Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe BIAS	42

3.2	Projekt Optimierung Arbeitsintegration AI-BE	43
3.3	Zusammenfassung Detailkonzept AI-BE	44
3.3.1	Potentialanalyse und Triage	44
3.3.2	Prozesse	44
3.3.3	Wirkungsorientierung und Digitalisierung	45
3.3.4	Zusammenarbeit und Partner	46
3.3.5	Transparenz und Steuerung	47
4	Methodisches Vorgehen	49
4.1	Intendierende Textarbeit	50
4.2	Entwicklung thematischer Hauptkategorien	50
4.3	Erster Codierschritt anhand der Hauptkategorien	51
4.4	Zusammenstellung aller mit der gleichen Kategorie codierten Textstellen	52
4.5	Induktives Bestimmen von Subkategorien am Material	52
4.6	Zusammenfassung der Hauptkategorien	53
5	Ergebnisse und Diskussion	54
5.1	Beschreibung der Hauptkategorien	54
5.2	Normative Ausrichtungen	57
5.2.1	Arbeit	57
5.2.2	Integration	59
5.2.3	Aktivierungsparadigma	61
5.3	Strategische Steuerung	62
5.3.1	Finanzierung	62
5.3.2	Zentralisierung	63
5.3.3	Wirkungsorientierung	63
5.3.4	Marktorientierung	64
5.3.5	Kontrolle	65
5.4	Resümee III	66
5.5	Organisationsstruktur	67
5.5.1	Zuständigkeiten	67
5.5.2	Aufbau	68
5.5.3	Case Management	69

5.5.4	Falllast.....	69
5.6	Zusammenarbeit	70
5.7	Arbeitsabläufe	71
5.7.1	Standardisierung	71
5.7.2	Digitalisierung.....	73
5.7.3	Segmentierung	74
5.7.4	Individualisierung	75
5.7.5	Effizienz.....	75
5.7.6	Mehr-/Minderaufwand der Sozialdienste.....	76
5.8	Resümee IV.....	76
6	Schlussteil.....	79
6.1	Fazit	79
6.2	Ausblick.....	84
6.3	Persönliche Reflexion	86
7	Literaturverzeichnis	88

Abkürzungsverzeichnis

AI-BE	Projekt <i>Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern</i>
AIS	Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern
ALV	Arbeitslosenversicherung
BIAS	Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe
BKD	Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern
FAI	Fachstelle Arbeitsintegration
GSI	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern
IV	Invalidenversicherung
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
SD	Sozialdienst
SH	Sozialhilfe
WEU	Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern

1 Einleitung

Zu Beginn der vorliegenden Bachelor-Thesis wird kurz erläutert, welche Problemstellung ihr zugrunde liegt. Daraus werden die zentrale Fragestellung sowie die ergänzenden Teilfragen herausgearbeitet. Des Weiteren folgt ein grober Abriss über die Struktur und den Aufbau dieser Forschungsarbeit.

1.1 Hintergrund und Problemstellung

Ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen ist einerseits ein zentrales Grundbedürfnis von Individuen. Andererseits ist dieses Verlangen auf die zugrunde liegende Norm zurückzuführen, welche das Zusammenleben in unserer Gesellschaft organisiert. In diesem Zusammenhang besteht der Grundsatz, dass alle Mitglieder für ihre eigene Existenzsicherung selbstverantwortlich zu sorgen haben. Klassischerweise erfolgt dies über bezahlte Erwerbsarbeit jeder einzelnen Person. Fällt die Erwerbsarbeit weg, so entsteht eine komplexe Lebenssituation für Betroffene. Zudem entsteht die Anforderung an den Staat, diesem Risiko entgegenzuwirken, da er gegenüber der Bevölkerung in der Pflicht steht, alles zu tun, damit diese wieder ihre Verantwortung als Bürger*innen wahrnehmen können (Studer, 2019, S. 4). Dazu steht betroffenen Personen in der Schweiz das System der sozialen Sicherheit zur Verfügung. Dessen Zweck ist es, Menschen, die für ihre individuelle Sicherheit nicht mehr selbst aufkommen können, trotzdem ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen (Bundesverfassung, 1999, Art. 12). Im Falle von Erwerbslosigkeit verfolgen Institutionen der sozialen Sicherheit das Ziel, ihre Klientel anhand von Prinzipien wie *Fördern und Fordern* von sich zu lösen und die zustehende Selbstbestimmung den Betroffenen zurückzugeben. Der Prozess zurück in die Erwerbstätigkeit ist jedoch nicht einfach, weil dieser verwoben mit mehrdimensionalen Problemlagen sowie verzahnt mit individuellen, institutionellen und gesellschaftlichen Verhältnissen ist. Aus diesem Grund erfordert eine Integration in die Erwerbstätigkeit oftmals professionelle Begleitung, wobei das Handlungsfeld der Arbeitsintegration zum Einsatz kommt. Auf dieses Feld greifen unter anderem die kommunalen Sozialdienste (SD) sowie die regionalen Arbeitsvermittlungen (RAV) zurück. Diese fördern ihre Klientel mithilfe von Abklärungen, Kursen, kollektiven Arbeitstätigkeiten oder begleiteten Einzelarbeitsplätzen. Dadurch eröffnen sich für die Betroffenen (erneut) realistische Chancen auf eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt.

In Teilen des Fachdiskurses Sozialer Arbeit wird der Bereich der beruflichen Integration allerdings zunehmend kritisiert. Die Bemühung um Reintegration von Erwerbslosen gründe auf Abbauprozessen des Sozialstaates sowie orientiere sich lediglich an kapitalistischer Verwertungslogik und nicht am persönlichen Nutzen für das Individuum. Anstatt Ermächtigung zu fördern und Defizite abzubauen, werde versucht, vorhandene Ressourcen unter dem Deckmantel von Effizienz- und Effektivitätssteigerung abzuschöpfen, ohne Rücksicht auf die individuellen Wünsche, Anliegen und

Ideen der Klientel zu nehmen. Wie ist diese Kritik aufzufassen und wie sehen die Bedingungen in der Arbeitsintegration im Kanton Bern aus?

Seit dem Jahre 2006 gilt im Kanton Bern bezogen auf die Arbeitsintegration das System der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS). Eine grössere Anpassung dieses Systems wurde zuletzt vor zehn Jahren im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes umgesetzt. Unter anderem deshalb sah der Kanton Bern den Bedarf, das aktuelle System der beruflichen Integration anzupassen. Folglich wurde per Dezember 2020 das Projekt «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)» lanciert. Das entsprechende Detailkonzept gibt dabei Auskunft darüber, wie sich die Arbeitsintegration im Kanton Bern künftig weiterentwickeln soll.

Aus Sicht der Sozialen Arbeit und als Teil des Berufsfeldes der Arbeitsintegration stellt sich an dieser Stelle die Frage, welche Auswirkungen diese Optimierungen für ihre Klientel sowie ihre Profession haben. Aus diesem Grund haben sich die Autoren der vorliegenden Bachelor-Thesis dazu entschieden, sich mit diesen Entwicklungen und Prozessen auseinanderzusetzen. Hierbei stellt die Analyse und Interpretation des Detailkonzeptes des Kantons Bern das Kernthema der vorliegenden Forschungsarbeit dar.

1.2 Wissenschaftliche Fragestellung

Die unterschiedlichen Formen in der Ausgestaltung von Beschäftigungsprogrammen, Ambivalenzen in der Fachwelt gegenüber dem Handlungsfeld, die (sozial)politischen Weiterentwicklungen und der Wandel des Arbeitsmarktes zeugen von einem dynamischen, beziehungsweise von einem nicht abgeschlossenen Prozess – und damit auch von Veränderungsbedarf in der beruflichen Integration. Bei der Betrachtung des Detailkonzeptes zur *Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)* sind Fragen aufgetaucht, inwiefern sich damit die berufliche Integration ab 2025 weiterentwickeln wird und welche Lücken oder welchen Handlungsbedarf sich darin finden würden.

Daraus ergibt sich eine Fragestellung, die den Rahmen dieser Arbeit bildet und in den Ergebnissen sowie im Fazit beantwortet wird.

Welche Herausforderungen und Entwicklungen zeigen sich im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Kanton Bern durch das Projekt «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)» aus sozialarbeiterischer Perspektive?

Zudem lassen sich weiterführende Teilfragen ableiten, welche das Erkenntnisinteresse strukturieren und schrittweise zur Beantwortung der zentralen Fragestellung führen.

- Welche Entwicklungen, Prozesse und Verhältnisse lassen sich im Hinblick auf den Fachdiskurs rund um, sowie in der Arbeitsintegration beobachten und in welchen Kontexten bewegen sich diese?
- Wie ist die Arbeitsintegration im Kanton Bern organisiert und welche Akteure spielen darin welche Rollen?
- Wie ist es zum Projekt Optimierung AI-BE gekommen und welche zentralen Aspekte der Neuausrichtung lassen sich erkennen?
- Welche Entwicklungen und Herausforderungen zeigen sich in der Neuausrichtung an der Schnittstelle zur Sozialen Arbeit?

Mit der Beantwortung dieser Fragestellungen trägt die vorliegende Bachelor-Thesis dazu bei, die künftigen, strukturellen und organisationalen Veränderungen in der Arbeitsintegration im Kanton Bern aufzuzeigen. Dabei bietet diese Darlegung eine Einschätzung entlang sozialarbeiterischer Schnittstellen und wie sich diese in der Neuausrichtung auswirken. Ausgehend davon ergeben sich Handlungsvorschläge und Diskussionsgrundlagen über die Art und Weise, wie Integrationsprozesse im professionellen Kontext der Arbeitsintegration ausgestaltet werden sollen.

Damit leistet die vorliegende Bachelor-Thesis einen Beitrag zur sozialarbeiterischen Reflexion des Handlungsfeldes und somit zu einer Weiterentwicklung des professionellen Verständnisses.

1.3 Aufbau der Forschungsarbeit

Mit dem Theorieteil zu Beginn der Bachelor-Thesis wird der problemgeschichtliche Hintergrund thematisiert und kontextualisiert. Dies dient dem für die vorliegende Forschungsarbeit konstitutiven Verständnis von Arbeit und Erwerbslosigkeit im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Verhältnissen (Kap. 2.1). In einem weiteren Kapitel sind der Sozialstaat, sozialpolitische Spannungsfelder, die Arbeitsintegration sowie die Soziale Arbeit und deren Wandel im historischen Kontext Thema (Kap. 2.2). Darauf aufbauend wird aufgezeigt, welchen Einfluss marktwirtschaftliche Vorgehens- und Denkweisen auf die Tätigkeiten der Sozialen Arbeit haben und was dies für die Profession bedeuten kann.

In einem Zwischenteil wird die aktuelle Situation der beruflichen Integration im Kanton Bern kurz dargelegt, bevor das Projekt AI-BE zusammengefasst vorgestellt wird (Kap. 3). Im anschliessenden Methodenteil steht die Vorstellung der gewählten Methode sowie deren Konzeption, Begründung und Handlungen im Zentrum (Kap. 4).

Im dritten Teil, die Auswertung der Ergebnisse, werden die Resultate aus der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse beleuchtet (Kap. 5). Dieser stellt der Hauptteil der

vorliegenden Bachelor-Thesis dar. Es werden Zusammenhänge zwischen der Analyse und den im Vorfeld dargelegten theoretischen Bezügen hergestellt, untersucht und diskutiert.

Im Schlussteil werden die zentralen Fragestellungen beantwortet (Kap. 6.1) und im Anschluss daran fachliche Handlungsempfehlungen herausgearbeitet (Kap. 6.2). Als Abschluss folgt eine Auseinandersetzung mit den persönlichen Prozessen, die während der Erarbeitung dieser Forschungsarbeit stattgefunden haben (Kap. 6.3).

Sowohl die theoretischen Bezüge als auch die Ergebnisse und Diskussion werden jeweils von zwei Zusammenfassungen der ausgearbeiteten Inhalte begleitet. Dies, um die Erkenntnisse auf das Wesentliche ausgerichtet nochmals wiederzugeben, mit dem Ziel, die Verständlichkeit sowie die Lesbarkeit zu unterstützen (Kap. 2.1.8, 2.2.6, 5.5 und 5.9).

2 Theoretische Bezüge

In diesem Teil wird eine Grundlage geschaffen, um das Erkenntnisinteresse in den entsprechenden Kontext einzubetten. Dies erfolgt mittels Darlegung passender Theorien sowie anhand von ausgewählten Bezügen aus dem Fachdiskurs. Dabei dienen einige Aspekte dem Bezugsrahmen, während wiederum andere Aspekte weiterführend in die Diskussionen einfließen. Des Weiteren besteht mit diesem Kapitel das Ziel, ein fachliches Fundament zu schaffen, auf das sich die Autoren auf dem Weg zur Beantwortung der Fragestellung stützen können.

2.1 Arbeit

Um über Arbeitsintegration sprechen zu können, ist vorerst zu klären, was Arbeit eigentlich ist und welche gesellschaftlichen Kontexte sowie individuellen Zusammenhänge dabei zu berücksichtigen sind. Hierfür werden zunächst Rückgriffe auf den Arbeitsbegriff und auf grundlegende Bedingungen eines Arbeitsverhältnisses in der Lohnarbeit, aber auch auf jene in der unbezahlten Arbeit hergestellt.

Danach folgt die Überleitung auf die Theorie des kommunikativen Handelns nach Habermas. Dabei wird einerseits am Beispiel von Erwerbsarbeit aufgezeigt, welche Rolle die Steuerungsmedien Geld und Macht spielen und inwiefern sich diese Bedingungen auf die Lebenswelt auswirken. Andererseits besteht in der Orientierung anhand dieser Terminologie das Ziel, eine Grundlage zu schaffen, um Widersprüche oder Spannungsfelder in sozialen Interventionen (wie beispielsweise jene der beruflichen Integration) zu identifizieren. Ebenfalls wird damit eine theoriebasierte Orientierung sozialarbeiterischen Handelns möglich, womit Schnittstellen zur Sozialen Arbeit diskutiert werden können.

Im weiteren Verlauf führt das Erkenntnisinteresse in die Arbeitswelt moderner Gesellschaften. Diese erfolgen entlang Subjektivierungs- und Flexibilisierungsprozessen, die unter anderem herausfordernde Aspekte für das (arbeitende) Subjekt zur Folge haben können. Anschliessend gelangt in diesem Zusammenhang der Fokus auf das subjektive Erleben von Arbeit und auf arbeitsmarktliche Bedingungen. Die bis zu dieser Stelle behandelten Themen zeigen die Voraussetzungen für Prekarität und Erwerbslosigkeit auf und auch, wie diese einzuordnen sind.

2.1.1 Arbeitsbegriff

Allgemein kann Arbeit zunächst «als eine zweckgerichtete bewusste Tätigkeit von Menschen verstanden werden, die sie unter Einsatz von physischer Kraft und psycho-physischen Fähigkeiten und Fertigkeiten ausüben» (Voss, 2016, S. 15). Ohne Berücksichtigung der jeweiligen Gesellschaftsform kann diese Tätigkeit jedoch nicht gedacht werden. Vielmehr ist Arbeit als eine Form der

Vergesellschaftung zu verstehen, die immer in sich historisch verändernde soziale Zusammenhänge eingebunden ist (Flecker, 2017, S. 29–30; Voss, 2016, S. 15). Diesbezüglich stellt die kapitalistische Lohnarbeit nach wie vor das Zentrum der Debatten über den Arbeitsbegriff dar. Seit der Industrialisierung hat sich hierbei die Vorstellung von Arbeit als eine «ökonomische und auf Gelderwerb ausgerichtete Tätigkeit» durchgesetzt (Flecker, 2017, S. 15; Voss, 2016, S. 18). Was darunter genau zu verstehen ist, wird im folgenden Kapitel zusammengefasst erläutert.

2.1.2 Lohnarbeit und unbezahlte Arbeit

Mit Karl Marx und der Analyse der sozialökonomischen Verhältnisse des Kapitalismus geriet Arbeit, die Marx als eine Art Grundlage des menschlichen Wesens beschrieb, in ihren modernen Formen und Bedingungen in die Kritik (Voss, 2016, S. 19). Marx beurteilte die kapitalistische Lohnarbeit als ökonomisch-produktive Aktivität beziehungsweise menschliche Arbeit in entfremdender Form, der gesellschaftliche Verhältnisse zugrunde liegen; etwa die Arbeitsteilung, das Eigentum an Produktionsmitteln und die sich daraus ergebenden Klassenbeziehungen. Diese setzen sich zusammen aus der Bourgeoisie («Bürgertum»), die die Produktionsmittel besitzt und aus dem besitzlosen Proletariat («Arbeiterklasse») (Flecker, 2017, S. 19–20; Voss, 2016, S. 19). Die Entfremdung der Arbeit liegt darin, «dass das hergestellte Produkt ja nicht den Arbeitenden gehört und ihnen vielmehr als Reichtum anderer, als fremdes Wesen, als unabhängige Macht gegenübersteht» (Flecker, 2017, S. 20). Denn die Produktionsmittel besitzende Klasse benötigt Arbeitskräfte, um ihr investiertes Kapital zu vermehren, während die arbeitende Klasse abhängig von einem Arbeitsplatz ist, um sich den Lebensunterhalt leisten zu können. Aus diesem Grund verkaufen Arbeitende ihre Arbeitskraft, die zwecks Profits zur Ware gemacht wird. In diesem Kontext findet Arbeit nicht freiwillig statt, weshalb menschliche Arbeit in dieser Form nicht zur Geltung kommen kann (S. 20). Voss fasst dieses Verhältnis wie folgt treffend zusammen:

Der Mensch kann nur noch existieren, wenn er das einzige ihm verbleibende Vermögen, das Vermögen arbeiten zu können [...] gegen Geld verkauft. Arbeitskraft wird zu einer «Ware», die vom kapitalistischen Betrieb zum Zwecke ökonomischer «Ausbeutung» mit dem Ziel der Produktion wirtschaftlichen «Profits» gekauft wird. Die menschliche Möglichkeit und anthropologische Notwendigkeit selbstbestimmter Erfahrung in der Arbeit und dann die Aneignung der produzierten Gebrauchswerte wird dabei systematisch verhindert. (2016, S. 19–20)

Diese im Kapitalismus vorherrschenden Produktionsverhältnisse und die gesellschaftliche Organisation der Arbeit, sind nach Marx die Grundlage für die individuelle und gesellschaftliche Entwicklung der Menschen in der Moderne (Geisen, 2011, S. 12).

In den 1970er-Jahren kommt vermehrt Kritik an Marx' Analyse auf, welche wichtige Teile der in der Gesellschaft geleisteten Arbeit nicht berücksichtigt, denn Arbeit lässt sich in weitaus vielfältigeren Formen wiederfinden (Beer, 1984; Flecker, 2017, S. 15–21). Etwa findet sie in der Reproduktionsarbeit als unbezahlte Arbeitsleistung statt, welche nach wie vor primär von Frauen* erbracht wird. Reproduktionsarbeit umfasst Freiwilligenarbeit, also institutionalisierte ehrenamtliche und freiwillige Tätigkeiten sowie informelle Hilfeleistungen wie beispielsweise für Verwandte oder Nachbar*innen. Weiter gehören dazu die Haus- und Familienarbeit, bestehend aus Betreuungsarbeiten für Kinder oder Pflegebedürftige und Hausarbeiten wie etwa das Zubereiten von Mahlzeiten, das Einkaufen, die Reinigung usw. (Bundesamt für Statistik, o. D.). Das Reproduzierende liegt darin, «dass etwas wiederhergestellt wird, das zuvor im Bereich der Produktion verausgabt wurde» (Jürgens, 2013, S. 420). Diese Reproduktionsarbeit ist daher als wichtiger Bestandteil und als ökonomische Größe zu verstehen, die durch die nicht monetär vergütete Arbeit ein bemerkenswertes, kostengünstiges Element darstellt und damit zur Akkumulation des Kapitals massgeblich beiträgt (Flecker, 2017, S. 22).

2.1.3 Arbeit und Interaktion

Zwar kann Arbeit als entscheidende Grundtatsache der Gesellschaft sowie unverzichtbare Basis der Vergesellschaftung von Menschen angesehen werden (Voss, 2016, S. 20). Allerdings lässt sich menschliche Existenz nicht darauf reduzieren, dass der Mensch nur arbeitendes Wesen und die Gesellschaft nur *Arbeitsgesellschaft* ist, sondern wichtige Anteile des Menschseins und des sozialen Geschehens funktionieren andersartig (S. 20). In der *Theorie des kommunikativen Handelns* spricht Habermas (1981) diese Dynamik an. Wie dieses Verhältnis genau gemeint ist und sich zusammensetzen lässt, wird im Folgenden in den wichtigsten Aspekten zusammenfassend dargestellt. Diese werden im Schlussteil des Kapitels exemplarisch mit einem Arbeitsverhältnis in Verbindung gebracht.

Habermas unterscheidet zunächst zwischen zwei grundlegenden Rationalitätstypen beziehungsweise Formen menschlichen Handelns, durch die entsprechende Situationen bewältigt werden können: Jene der Arbeit und der Interaktion (Graf, 1988, S. 9). Erstere meint das *instrumentelle Handeln*, d.h. die materielle Reproduktion und Aneignung der Natur (S. 10). Instrumentelles Handeln stellt ein von Normen abgelöstes Kommunikationsmedium dar, das sich in modernen Gesellschaften und durch kapitalistische Verhältnisse in zweckrationale (Sub-)Systeme, wie Wirtschafts- und Verwaltungshandeln, verselbständigt hat (Habermas, 1995, S. 230). Auf Seite der Interaktion steht das *kommunikative Handeln*, in dem Subjekte eine interpersonale Beziehung eingehen (Habermas, 1981, S. 128). Dabei suchen die Interaktionsteilnehmenden «eine Verständigung über die Handlungssituation, um ihre Handlungspläne und damit ihre Handlungen einvernehmlich zu koordinieren» (S. 128). Das Ziel dabei ist die soziale Verständigung und die Herstellung von Sozialität (Voss, 2016, S. 20). Innerhalb von kommunikativem Handeln und in Bezug auf soziales Handeln kann

zudem auch *strategisches Handeln* vorliegen. Strategisches Handeln ist so zu charakterisieren, dass es sich am Erfolg orientiert und die Wirkung der geplanten Handlung «auf einen rational reagierenden Adressaten (im Sinne einer im Voraus abschätzbaren Reaktion) mit ins Kalkül einbezogen» wird (Graf, 1988, S. 14). Der Erfolg der Strategie misst sich am Erreichen des vordefinierten Ziels (S. 14). Grundsätzlich ist strategisches Handeln unproblematisch, allerdings nicht, wenn dieses in verdeckter Form stattfindet, etwa durch Täuschung oder Manipulation (S. 14).

Damit eine nicht verzerrte Kommunikation vorliegt, also verständigungsorientiertes kommunikatives Handeln, sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Ein kooperativer Deutungsprozess liegt vor, wenn Interaktionsteilnehmende die folgenden vier Geltungsansprüche reziprok erheben und erfüllen: *Wahrheit* (die gemachte Aussage ist wahr), *Richtigkeit* (die Sprechhandlung ist mit Bezug auf einen geltenden normativen Kontext richtig), *Wahrhaftigkeit* (die manifestierte Sprechhandlung ist so gemeint, wie sie geäußert wurde) und *Verständlichkeit* (die Aussage ist sprachlich verständlich) (S. 149). Zudem sind die drei Bezüge auf die *objektive Welt* (Gesamtheit der Entitäten, über die wahre Äusserungen möglich sind), *soziale Welt* (Gesamtheit der legitim geregelten interpersonalen Beziehungen) und *subjektive Welt* (Gesamtheit der privilegiert zugänglichen Erlebnisse der Teilnehmenden) gleichzeitig anzusprechen (S. 149). Konstitutiv dafür ist die Lebenswelt, aus der sich gleichzeitig eine sichere Grundlage für die Verständigung ergibt (Ludwig, 2013, S. 44). Unter Lebenswelt kann ein gemeinsamer Wissensvorrat verstanden werden, der ein kulturell überlieferter und sprachlich organisierter Vorrat an Deutungsmustern und Bedeutungszusammenhängen den Interagierenden zur Verfügung stellt, um die Welt zu interpretieren und einer Äusserung einen Sinn zuzuschreiben (S. 44). In einer Situation kann dieses Vorwissen bei unzulänglicher Verständigung im Diskurs expliziert, ausgehandelt und problematisiert werden (S. 44).

Als Kern und Pointe der Theorie des kommunikativen Handelns trifft Habermas die gesellschaftskritische Annahme, dass sich in modernen Gesellschaften System und Lebenswelt entkoppelt haben (Vester, 2010, S. 120). Dabei ist alles Handeln in der Gesellschaft unter das Prinzip der Zweckrationalität geraten und die Verständigung wird durch die Rationalität unterdrückt (Abels, 2019, S. 224). Daraus lassen sich Typen gesellschaftlicher Integration ableiten, die eine Gesellschaft je nach Stand evolutionärer Ausdifferenzierung aufweisen kann. Dabei erfolgen Integrationsvorgänge einerseits mittels *Systemintegration* auf der Grundlage von funktionalen Vernetzungen von Handlungsfolgen, die den Bewusstseinshorizont der einzelnen Akteure überschreiben (Graf, 1996, S. 168). Andererseits findet *Sozialintegration* über die Lebenswelt, also auf der Grundlage eines intersubjektiv und über Kommunikation hergestellten Konsens statt (S. 168). Der Vorgang, in dem Unterdrückung von Verständigung durch *System* stattfindet, wird im Prozess *Kolonialisierung der Lebenswelt* beschrieben. Hierbei dringen systemintegrative Steuerungsmedien wie Geld und Macht in

die Lebenswelt ein und ersetzen die argumentative Regulierung der Verständigung (Ludwig, 2013, S. 46).

Ich verstehe die soziale Evolution als einen Differenzierungsvorgang zweiter Ordnung: System und Lebenswelt differenzieren sich, indem die Komplexität des einen und die Rationalität der anderen wächst, nicht nur jeweils als System und als Lebenswelt – beide differenzieren sich gleichzeitig auch voneinander. [...] Auf der Analyseebene bildet sich die Entkoppelung von System und Lebenswelt so ab, dass die Lebenswelt, die mit einem wenig differenzierten Gesellschaftssystem zunächst koextensiv ist, immer mehr zu einem Subsystem neben anderen herabgesetzt wird. Dabei lösen sich die systemischen Mechanismen immer weiter von den sozialen Strukturen ab, über die sich die soziale Integration vollzieht. Moderne Gesellschaften erreichen, wie wir sehen werden, eine Ebene der Systemdifferenzierung, auf der autonom gewordene Organisationen über entsprechende Kommunikationsmedien miteinander in Verbindung stehen. (Habermas, 1995, S. 230)

«Infolgedessen übernimmt die systemische Integration die soziale Integration und wird [...] gleichzeitig die moderne Gesellschaft destabilisieren» (Ludwig, 2013, S. 46). Die Destabilisierung liegt wiederum in der «Verdinglichung der kommunikativen Alltagspraxis» und äussert sich in der «Ersetzung von sprachlicher Kommunikation durch verrechtlichte und geldvermittelte soziale Beziehungen» (Scherr, 2016, S. 171–172). Anders formuliert dringen Imperative verselbständigter Subsysteme in die Lebenswelt ein «und erzwingen mittels Bürokratisierung und Monetarisierung eine Anpassung des kommunikativen Handelns an formal organisierte Handlungsbereiche» (Ludwig, 2013, S. 46–47).

Wie Graf beschreibt, lassen sich die oben genannten Prozesse in der Arbeitswelt gut beobachten: Die in der Arbeit enthaltene Kommunikation folgt nicht einer Verständigung im Diskurs, sondern dient primär der normenbasierten Handlungskoordination im Arbeitsprozess, die sich nicht auf verallgemeinerungsfähige Interessen stützt (Graf, 1988, S. 23). Diese These bestätigt sich in der Anwesenheit von systemintegrativen Steuerungselementen in einem Arbeitsverhältnis. Denn dort werden die Normen nicht aufgrund verständigungsorientierter Kommunikation befolgt, sondern aufgrund von Mechanismen wie jene der Belohnung (Geld/Lohn) oder Sanktion (Macht/Kündigung oder Rüge) (S. 23). Damit wird Arbeitsdisziplin in verdeckter Form erzwungen und «die Konformität des Verhaltens beruht hier auf äusserem Zwang, nicht auf der Übernahme der Norm und ihrer Gründe» (S. 23).

2.1.4 Flexibilisierung der Arbeit

Mit der oben genannten Gefährdung des Sozialen geht die Erneuerung des Kapitalismus und damit die Einführung von flexibilisierten Arbeitsverhältnissen und entgrenzten Lebensformen einher (Ludwig, 2013, S. 8). Indem das Individuum das für sich selbst verantwortliche Zentrum seiner Lebensführung darstellt, werden zugleich Eigenschaften wie Eigenverantwortung, Unabhängigkeit, Flexibilität, Kreativität und Mobilität eingefordert (Geisen, 2011, S. 7–17; Kurt, 2014, S. 265). Diese Anforderungen und Individualisierungsprozesse verlangen hohe Bereitschaft ab, sich dem Wandel der Arbeit beziehungsweise des Arbeitsmarktes anzupassen, ständig neue Risiken einzugehen und führen zu weitreichenden Veränderungen in vielen verschiedenen Bereichen der Lebenswelt (Mäder & Schmassmann, 2013, S. 246). Etwa fallen traditionelle Sicherheiten bezüglich des Arbeitsplatzes weg, familiäre Bindung und persönliche Identität lösen sich auf und an ihre Stelle treten neue Formen der individuellen Lebensführung, Partner*innenschaften und soziale Beziehungen (S. 246). In Bezug auf Arbeit kann festgestellt werden, dass die gegenwärtige Form des Kapitalismus sich vor allem hinsichtlich der an die Individuen in der Arbeitswelt gestellten Anforderungen von früheren Epochen unterscheidet (Reinisch, 2016, S. 165). Beispielsweise verändern Subjektivierungsprozesse die Erwerbsarbeit insofern, als dass sich die Gestaltungsspielräume und Arbeitsprozesse vermehrt selbstverantwortlich zusammensetzen lassen und Kompetenzen wie *Selbstkontrolle*, *Selbstökonomisierung* und *Selbstrationalisierung* beinhalten (Geisen, 2015, S. 14). Diese Begriffe haben Pongratz und Voss (2004) in Zusammenhang des neuen Typs des lohnabhängigen Beschäftigten, namentlich *Arbeitskraftunternehmer*, herausgearbeitet und gehen von folgenden Entwicklungen aus: Anstelle von Top-Down-Kontrolle tritt die Selbstkontrolle, wodurch sich Individuen verstärkt betrieblichen Anforderungen unterordnen und ihre Arbeitskraft auf diese Ziele hin zu optimieren haben (Reinisch, 2016, S. 163). Selbstökonomisierung meint die «zunehmende aktiv zweckgerichtete «Produktion» und «Vermarktung» der eigenen Fähigkeiten und Leistungen» (Pongratz & Voss, 2004, S. 12). Selbstrationalisierung lässt sich als die «Tendenz zur Vertrieblichung der Lebensführung» (S. 12) beschreiben: Die verschiedenen Lebensbereiche werden immer weniger klar voneinander abgrenzbar und die Erwerbsarbeit (und damit arbeitskraftunternehmerische Prinzipien wie beispielsweise Leistungsorientierung oder Betriebsökonomie) dringen in den *privaten* Bereich ein und übertragen sich etwa in die Freizeit, die sozialen Beziehungen oder die Kinderbetreuung (Flecker, 2017, S. 42). Dadurch wird sichtbar, dass nicht mehr fachliche (beziehungsweise berufsspezifische) Kompetenzen oder die physische Verfasstheit wichtig sind. Vielmehr gewinnen kognitive Fähigkeiten, mentale Dispositionen und die Persönlichkeit der Arbeitnehmenden kontinuierlich an Bedeutung (Geisen, 2015, S. 14; Reinisch, 2016, S. 164). Diese Fähigkeiten unterliegen einem ständigen Optimierungsprozess, «da sie [die Individuen] selbst die Waren sind, die auf dem Arbeitsmarkt gehandelt werden und sich dort als Konkurrent*innen begegnen» (Reinisch, 2016, S. 164). Dies hat wiederum besonders tiefgreifende

Veränderungen für den Arbeitsmarkt, sowie auch Konsequenzen für Arbeitnehmende. Insbesondere für jene, die aufgrund von defizitären Ressourcen diesen Anforderungen nicht gerecht werden (Geisen, 2015, S. 14). Die damit steigende Bedeutung von Individualität formt Konformität entlang von *neuen* Anforderungen wie Kreativität und Innovativität. «Eine solche Standardisierung von Individualität, die vor allem an ihrem ökonomischen Nutzen bemessen wird, trägt deutliche Züge des für die kapitalistische Gesellschaft typischen Äquivalententauschs» (Reinisch, 2016, S. 165).

Was in diesem Zusammenhang im Namen von *unternehmerischen Freiheiten* verdeckt wird, ist die Produktionssteigerung durch Effizienz und Tradierung von Individuen aus *kollektiven Zwängen* und *positionalen Zuschreibungen*, beispielsweise aus der gesellschaftlichen Öffentlichkeit oder aus kollektiven Arbeitsvereinbarungen (Mäder & Schmassmann, 2013, S. 246). Durch die Abwesenheit kollektiver Steuerung steigt die soziale Unsicherheit, die Einschränkung sozialer Regulationen und die Individuen sind immer mehr auf sich selbst gestellt (S. 246).

2.1.5 Die subjektive Bedeutung von Arbeit

Im Zuge von Flexibilisierungstendenzen rückt der Mensch zunehmend als Subjekt ins Zentrum. Das birgt im Hinblick auf den Arbeitsbegriff diverse Chancen: Arbeit wird zu einem wichtigen Mittel der Selbstdefinition, über die «die Thematisierung und Kontinuität der menschlichen Individualität, des individuellen Ich, reflexiv hergestellt wird» (Geisen, 2011, S. 17). Nach Jahoda kann Arbeit in diesem Rahmen Erfahrungskategorien als Nebenprodukt hervorbringen, die für das Subjekt von wichtiger Bedeutung sein können. Beispielsweise sind dies Zeiterfahrung/Zeitstruktur, soziale Kontakte und sozialer Austausch, Beteiligung an kollektiven Zielen und Anstrengungen, Anerkennung sowie eine regelmässige Tätigkeit (S. 30; vgl. Jahoda, 1986). Weiter kann Erwerbsarbeit sinnstiftend sein, stellt den Menschen Herausforderungen, sichert soziale Wertschätzung, weist soziale Positionen zu und schafft soziale Inklusion (Flecker, 2017, S. 9). Dieser Beitrag an der Intersubjektivität von Arbeit kann beachtlich sein. An dieser Stelle sei jedoch erwähnt, dass diese Erfahrungskategorien nicht nur in positiver Qualität zu finden und nicht allgemein verbreitet sind. Vielmehr kann festgestellt werden, dass beispielsweise die Wahrnehmung von Arbeit als Ort der Selbstverwirklichung ein Privileg darstellen kann. Ein grosser und wachsender Teil der Erwerbsarbeit ist zu unsicher und flexibel gestaltet, als dass sie eine stabile Grundlage der Identität der Arbeitenden abgeben oder das Gefühl von Pflichterfüllung beziehungsweise Mühsal verdrängen könnte (Flecker, 2017, S. 41; vgl. Kap. 2.4.1). Als Beispiel dazu zeigt eine Untersuchung von Fischer und Eichler (2015) auf, dass die Art und Weise, wie der Wunsch nach Selbstverwirklichung wahrgenommen wird, abhängig von der sozialen Herkunft ist. Eine Erklärung dafür kann in der Lohnarbeit und ihrer Logik des Gebrauchs- und Tauscherts ergründet werden. Denn je nach dem fallen dort die Befriedigung der eigenen Bedürfnisse und die Produkte der eigenen Arbeit auseinander. Dadurch findet eine abstrakte und vom Menschen

losgelöste Form von Arbeit statt, in der konkrete, lebendige Arbeit nicht mehr in Erfahrung gebracht werden kann (Geisen, 2011, S. 141). Deshalb muss im subjektiven Erleben von Arbeit jeweils sorgfältig geprüft werden, in welchem Verhältnis sich Wertproduktion als individuelle Tätigkeit konkretisieren lässt und welchen Einfluss dies auf das Bewusstsein des Menschen hat (S. 141). Jahoda (1986, zitiert nach Flecker, 2017) plädiert, die Arbeit zu *humanisieren*, damit beispielsweise das menschliche Grundbedürfnis, Abläufe zu verstehen und Tätigkeiten einen Sinn zu geben, befriedigt werden und Identitätsprozesse möglich gemacht werden können (S. 31).

2.1.6 Arbeitsmarkt

Arbeit kommt in unseren Gesellschaften also eine zentrale Rolle zu. Sie ist ein konstitutives Element der sozialen Struktur, da unter anderem noch immer die überwiegende Mehrheit der Menschen darauf angewiesen sind, sich den Lebensunterhalt mit Lohnarbeit zu sichern oder ein grosser Anteil an unbezahlter Arbeit noch weitgehend ignoriert bleibt (Gurny & Tecklenburg, 2013, S. 9). Auch kann sie sinnstiftend sein und kann in Verbindung mit sozialer Anerkennung stehen. Doch wie sieht die Verteilung und Organisation von bezahlter Erwerbsarbeit heute aus? Zur Beantwortung dieser Frage rückt eine wichtige Institution, der Arbeitsmarkt, in den Fokus.

Auf dem Arbeitsmarkt wird die entlohnte Arbeitsleistung, beziehungsweise die Fähigkeit zu arbeiten, als Ware gehandelt (Salvisberg, 2003, S. 18–19). Dort können Individuen mit ihrer Arbeitskraft und ihrem Humankapital (Qualifikationen) auf die Nachfrage der Arbeitgebenden treffen. Über den Preis (Lohn) erfolgt die Abstimmung von Angebot und Nachfrage (S. 20). Diese Definition muss allerdings um strukturelle und institutionelle Bedingungen erweitert werden. Denn hinter dem Bild eines einheitlichen Marktes, in dem individuelle Transaktionen stattfinden, wirken zusätzliche Prozesse. Einerseits ist der Arbeitsmarkt als Folge von wirtschaftsstrukturellen, technologischen und organisationalen Wandeln starken konjunkturellen Schwankungen und demografischen Entwicklungen unterworfen. Andererseits treten im Arbeitsmarkt Institutionen auf, die Einfluss auf Angebot und Nachfrage nehmen. Dazu gehören beispielsweise Regelungen charakteristischer Arbeitsverhältnisse, die sich auf die Lohnhöhe oder Arbeitszeiten auswirken. Dies können festgelegte Mindestlöhne durch Gesamt- und Normalarbeitsverträge, das System der Lohnfestlegung, sowie die Rolle von Arbeitnehmenden-Vertretungen sein (Rütter et al., 2017, S. 35). Zudem treten typische Arbeitnehmendengruppen, wie beispielsweise die Vermittlung von Arbeitskräften in Gruppen (beispielsweise im Bauwesen), oder kollektive Zusammenschlüsse von Verbänden aufeinander (Flecker, 2017, S. 52; Salvisberg, 2003, S. 19–20). Weitere wichtige Rollen übernehmen Sozialversicherungen und die vorherrschende Sozialpolitik. Beispielsweise hat die Höhe der Unterstützungsleistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Sozialhilfe (SH) Einfluss auf den Arbeitsmarkt. Auch die ausgesprochenen Sanktionen und Pflichten während dem Leistungsbezug

erzeugen diesen Effekt (S. 35). Zudem lässt sich der Arbeitsmarkt in Segmente unterteilen, die nicht nur zufällig und vorübergehend sind. D. h. die Arbeitsmarktsegmentation ist normativ insofern verfestigt, als dass weite Teile jeweils unterschiedlich zugänglich sind und dadurch bestimmte Arbeitskräfte von entsprechenden Arbeitsplätzen ausgeschlossen bleiben (Sengenberger, 1978, S. 16). Nebst anderen im Fachdiskurs ausgearbeiteten Modellen ergibt sich daraus eine duale Gliederung, nach der sich der Arbeitsmarkt in einen primären und sekundären Markt aufteilen lässt. Der primäre Markt ist charakterisiert durch Stabilitätsmerkmale wie festen Arbeitsgewohnheiten, hohen Löhnen oder guten Aufstiegsmöglichkeiten. Im sekundären Markt finden sich hingegen unregelmäßige Arbeitsgewohnheiten und geringe Löhne (Reich et al., 1978, S. 57; Sengenberger, 1978, S. 17). Aus dieser Systematik ergeben sich eine ungleiche Einkommensverteilung, abweichende Chancen beruflicher Entwicklung, Diskriminierung und unterschiedliches Erwerbslosenrisiko (Sengenberger, 1978, S. 17). Die Forschung zur Segmentierung des Arbeitsmarkts gibt in diesem Zusammenhang auch Auskunft darüber, welche Merkmale in solchen unattraktiven Segmenten übervertreten sind und inwiefern die Betroffenheit davon strukturell bedingt ist. So sind beispielsweise bestimmte Berufe Männern* vorbehalten und wiederum andere Erwerbstätigkeiten für Frauen* zugänglicher. Segmente, die Frauen* offener stehen, charakterisieren sich im Allgemeinen durch ein niedrigeres Lohnniveau. Zudem sind die Berufe von der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung beeinflusst (Flecker, 2017, S. 137; Reich et al., 1978, S. 58). Damit sind Frauen* überproportional von niedrig bezahlter und belastender Arbeit, schlechten Aufstiegs- oder Weiterbildungschancen, sowie unsicherer Beschäftigung betroffen. Sie üben öfter Berufe aus, die vorwiegend auf Fähigkeiten der Care-Arbeit wie Einfühlungsvermögen, Fürsorglichkeit, Geduld, Fingerfertigkeiten usw. beruhen (Flecker, 2017, S. 137–138). Diese Betroffenheit von unterprivilegierten Zugängen auf dem Arbeitsmarkt lässt sich nebst Geschlecht auch nach weiteren Differenzmerkmalen aufspalten, weshalb besonders auch ethnische Minoritäten oder Personen mit Migrationserfahrung eine Übervertretung in unattraktiven Segmenten aufweisen (Baumeler, 2003, S. 207; vgl. Reich et al., 1978, S. 55 ff.).

2.1.7 Prekarität und Erwerbslosigkeit

Unattraktive Segmente sind besonders von Instabilität sowie Fragilität von Arbeits- und Lebenslagen gekennzeichnet, die unmittelbar mit Armutsrisiken in Verbindung stehen (Mäder & Schmassmann, 2013, S. 239). Solche sozial- sowie arbeitsrechtlich schlecht abgedeckten und niedrig entlöhnten Erwerbsarbeiten werden als prekäre Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet. Prekarität zeichnet sich dadurch aus, dass die entsprechende Beschäftigung unsicher, die Zukunft unplanbar ist, sowie fehlende oder eingeschränkte Sozialversicherungsleistungen zur Folge hat (Flecker, 2017, S. 91; Mäder & Schmassmann, 2013, S. 241). Prekarität ist von atypischen Beschäftigungsformen wie befristeten Arbeitsverträgen oder Temporär- und Teilzeitstellen zu unterscheiden (Flecker, 2017, S. 91). Zwar

können solche Arbeitsverhältnisse eine prekäre Beschäftigung darstellen, jedoch nur dann, wenn es «nicht existenzsichernd ist und deshalb bei der Entfaltung in der Arbeitstätigkeit, gesellschaftlicher Wertschätzung und Anerkennung, der Integration in soziale Netzwerke, den Partizipationschancen und der Möglichkeit zu längerfristiger Lebensplanung dauerhaft diskriminiert» (Dörre, 2013).

Working Poor, also erwerbstätige und gleichzeitig armutsbetroffene Haushalte, sind eine weitere aktuelle Auswirkung von arbeitsmarktlichen Entwicklungen. Hier sind vorwiegend Einelternfamilien, kinderreiche Familien und Menschen mit Migrationserfahrung betroffen, die ihren Erwerb vorwiegend im Gastgewerbe, Detailhandel oder Dienstleistungssektor generieren (S. 242). Unweit davon entfernt befindet sich die Arbeitslosigkeit. Sowohl im Alltag als auch in der Wissenschaft meint Arbeitslosigkeit, dass eine Person keine Arbeitsstelle findet und deshalb kein Erwerbseinkommen erzielt. Da Menschen allerdings häufig trotzdem arbeiten (beispielsweise unbezahlt), ist es passender, die Bezeichnung *Erwerbslosigkeit* zu verwenden (Flecker, 2017, S. 52; vgl. Kap. 2.1.1 & 2.1.2). Erwerbslosigkeit kann sich in folgenden Formen zeigen:

- In Verschiebungen im Wirtschaftsgefüge, wenn beispielsweise eine spezifische Qualifikation ihre Bedeutung verliert und/oder sich keine entsprechenden Stellen finden lassen (strukturelle Arbeitslosigkeit),
- Bei wirtschaftlichen Abschwüngen oder Krisen (konjunkturelle Arbeitslosigkeit),
- In wetterabhängigen Branchen (saisonale Arbeitslosigkeit),
- Wenn beim Stellenwechsel eine erwerbslose Zeit entsteht (Fluktuationsarbeitslosigkeit) (Degen, 2003, S. 18).

Das Risiko, physisch und/oder psychisch schwer zu erkranken, ist im Unterschied zu vergleichbaren Gruppen von Beschäftigten für Erwerbslose in jeder Lebensphase signifikant höher (Mäder & Schmassmann, 2013, S. 243). In der Schweiz haben Menschen mit gesundheitlichen Problemen ein höheres Risiko, von Armut betroffen zu sein und zugleich wirkt sich Armut negativ auf die Gesundheit aus (Jucker, 2019, S. 10). Im Hinblick auf diese Erkenntnisse sind die Auswirkungen von Erwerbslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen besonders besorgniserregend. Die Gefahr ist hoch, in eine Abwärtsspirale zu geraten.

2.1.8 Resümee I

Arbeit wird meist verstanden als Tätigkeit, die in einem Verhältnis zu einer Leistung (verrichtete Arbeit) und Gegenleistung (Lohn) steht. Losgelöst von dieser Konstruktion kann Arbeitstätigkeit grundsätzlich als menschliches Handeln verstanden werden. Im Kapitel 2.1.2 wurde dargelegt, dass Arbeitstätigkeit immer in einem gesellschaftlichen Verhältnis steht und unter Umständen vorwiegend aus existenzieller Notwendigkeit ausgeübt wird. Daraus folgt menschliches Handeln in entfremdender

Form, dessen Bedingungen für das Subjekt unterdrückend wirken können. Etwa, weil Arbeitnehmende in einer Abhängigkeit zu ihren Arbeitgebenden stehen. Veränderungsprozesse, wie etwa in problematischen Arbeitsbedingungen, lassen sich so schwierig gestalten. Daraus folgt, dass der Lebensbereich Arbeit im Grunde genommen nicht auf sicherer Basis, sondern vielmehr auf Fragilität beruht. Trotzdem ist es gleichzeitig wichtig, Arbeit als einen offenen Begriff zu betrachten, da Erwerbsarbeit in vielfältigen Formen auftritt, wie etwa in unbezahlter Arbeit. Die dabei erbrachten Leistungen sind im Kern jedoch die Gleichen, die in der Erwerbstätigkeit wiederzufinden sind. Hinzu kommt, dass unbezahlte Arbeit unabdingbar ist für die Erwerbsarbeit, weil sie immer Voraussetzung für bezahlte Arbeit ist.

Arbeit kann als eine Grundtatsache der Gesellschaft angesehen werden. Allerdings lässt sich der Mensch beziehungsweise die Gesellschaft nicht auf die Komponente von Arbeit reduzieren. Vielmehr steht das andersartig strukturierte soziale Geschehen gegenüber. Um dieses Verhältnis genauer zu beschreiben kann die *Theorie des Kommunikativen Handelns* nach Habermas herangezogen werden. Darin zeigt sich, dass in interpersonalen Beziehungen und Erfahrungen eine verständigungsorientierte Kommunikation stattfinden kann. Das gewinnbringende an dieser Möglichkeit ist, dass der Mensch in der Interaktion dazu befähigt wird, Defizite in einer Situation erkennen und diese im Diskurs klären zu können. Findet eine solche Handlungskoordination statt, lassen sich gemeinsam Situationen definieren, um Sozialität herzustellen. In modernen Gesellschaften zeigt sich allerdings, dass soziale Prozesse (Interaktion; Lebenswelt) zunehmend durch instrumentelles Handeln (Arbeit; System) unterdrückt und gefährdet werden. Etwa zeichnet sich dieser Vorgang ab, in dem Kommunikation durch verrechtlichte und geldvermittelte soziale Beziehungen ersetzt wird, weil systemintegrative Steuerungsmedien wie Macht und Geld die Lebenswelt überlagern. Insgesamt ist diese Rahmenbedingung destabilisierend für eine Gesellschaft im modernen Zeitalter.

In der Untersuchung dieses Aspekts konnte festgestellt werden, dass sich solche Prozesse in Formen von Flexibilisierung der Arbeit und Subjektivierung des Menschen manifestieren und heutige Arbeitsverhältnisse massgeblich davon geprägt sind. So verändert sich das Bild von Arbeitnehmenden hin zu Arbeitskraftunternehmenden, deren Anforderungen primär in kognitiven Fähigkeiten liegen. Auswirkungen davon liegen auch darin, dass die Menschen konstant damit zu kämpfen haben, sich in ihren *privaten* Bereichen oder von Prinzipien wie Leistungsorientierung oder Selbstoptimierung abgrenzen zu müssen. So führen in diesem Zusammenhang Eigenschaften wie Eigenverantwortung, Flexibilität oder Mobilität dazu, dass kollektive Solidarität und Regulation abnimmt und Individuen zunehmend auf sich alleine gestellt sind.

Chancen in der Erwerbsarbeit zeigen sich auf subjektiver Ebene, beispielsweise darin, dass eine Arbeitstätigkeit unter anderem Tagesstruktur, soziale Anerkennung oder Sinnstiftung in einem Leben hervorrufen kann. Das ist allerdings immer kritisch zu prüfen, denn je nach Situation sind diese

Erfahrungen nicht allgemeingültig oder treten nicht nur in positiver Form auf. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass soziale Herkunft oder unterschiedlich strukturierte Arbeitsplätze verschiedene Ausgangslagen für das subjektive Erleben bereiten.

Dieses Ungleichgewicht wirft die Frage nach der Verteilung von Arbeit auf, deren Antworten in der Analyse des Arbeitsmarktes gefunden werden können. Zentrale Erkenntnis hierbei ist, dass der Arbeitsmarkt institutionell geregelt und in Segmente unterteilt ist. Es zeigt sich, dass bestimmte Gruppen diskriminierenden oder unterdrückenden Bedingungen in der Arbeitswelt ausgesetzt sind, während andere Gruppen über privilegiere Zugänge und bessere Chancen im Arbeitsmarkt verfügen. Diese arbeitsmarktlichen Spannungen wirken sich unmittelbar in Form von Armutsbetroffenheit aus und stehen in direkter Beziehung zu prekären Arbeitsbedingungen sowie Erwerbslosigkeit. Diese Verhältnisse lassen sich strukturell begründen und treten in unterschiedlichen Formen auf.

Die dargelegten Erkenntnisse sind für die vorliegende Bachelor-Thesis relevant, weil sichtbar gemachte gesellschaftliche Verhältnisse ein differenziertes Verständnis von Erwerbslosigkeit ermöglichen. Für eine sozialarbeiterische Perspektive ist diese Berücksichtigung im weiteren Verlauf eine Grundvoraussetzung.

2.2 Sozialstaat

Dieses Kapitel behandelt, wie dem Lebensrisiko der Erwerbslosigkeit in modernen Gesellschaften begegnet wird. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Rolle des Sozialstaates. Um zu erläutern, wie der Sozialstaat Erwerbslosigkeit auffängt, erfolgt zunächst eine Annäherung an den ergänzenden Arbeitsmarkt, in dem sich unter anderem auch das Handlungsfeld der Arbeitsintegration verorten lässt. Weil dieser Bereich vom sogenannten Aktivierungsparadigma geprägt ist, findet im direkten Anschluss eine genauere Betrachtung in ebendieser Thematik statt. Damit lässt sich der Weg in den Bereich der beruflichen Integration ebnen, der im gleichnamigen Kapitel mit ausgewählten Bezügen behandelt wird.

Bis zu diesem Punkt hält sich in den theoretischen Erläuterungen die Rolle der Sozialen Arbeit im Hintergrund. Im Kapitel 2.2.4 wird deshalb konkret auf das Bedürfnis um Dienstleistungen der Sozialen Arbeit eingegangen. Aus diesem Grund erfolgt ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung der Sozialen Arbeit im Kontext des Sozialstaates. Dies führt zur Betrachtung verschiedener Spannungsfelder, welche auf die Entwicklung der Sozialen Arbeit eingewirkt haben und dies auch weiterhin tun. Daraus ergeben sich entsprechende Auswirkungen und Dynamiken auf die Soziale Arbeit als Profession, welche im abschliessenden Kapitel betrachtet werden.

2.2.1 Ergänzender Arbeitsmarkt

Zur Bekämpfung von Erwerbslosigkeit wurde nebst der finanziellen Sicherung der ergänzende Arbeitsmarkt stark gefördert. Dies ist ein Dienstleistungsmarkt, der auf der staatlichen Nachfrage nach Arbeitsplätzen von Personen beruht, die bei der ALV, Invalidenversicherung (IV) oder der SH gemeldet oder die im Rahmen der Hilfe für Menschen mit Behinderung, des Asylbereichs, des Zivildienstes oder der strafrechtlichen gemeinnützigen Arbeit tätig sind (Zurbuchen et al., 2020, S. 1). Die Förderung des ergänzenden Arbeitsmarktes hat zum Ziel, mittels Integrationsmassnahmen beziehungsweise Beschäftigungsprogrammen eine soziale und berufliche Integration von Langzeiterwerbslosen zu erreichen, unabhängig von ihrem administrativen Status (Grawehr, 2003, S. 64). Bis Mitte der 1990er-Jahre erhielten Teilnehmende in solchen Programmen branchen- und ortsübliche Löhne und eröffneten dadurch neue Leistungsansprüche bei der ALV. Damit wurde die Tätigkeit als Erwerbstätigkeit anerkannt und sozialrechtlich abgesichert (Streckeisen, 2019, S. 200). Später ersetzten Taggelder diese Löhne, was dazu führte, dass die Tätigkeit der Teilnehmenden weniger als Arbeit bewertet wird, sondern primär als Gegenleistung für die Unterstützung, die sie erhalten (Streckeisen, 2019, S. 199). Beispielsweise zeigt sich dies in der finanziellen Entschädigung, indem meistens keine Löhne ausbezahlt, sondern lediglich Unterstützungsleistungen aufgestockt werden (S. 199). Aber auch die Form der Arbeit veränderte sich, indem der Staat den Leistungsbeziehenden Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, die nicht als solche anerkannt werden. Dies zeigt folgendes Zitat anschaulich:

Weil jedoch arbeitsmarktliche Massnahmen gemäss den Bestimmungen des AVIG [Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982; SR 837.0] die Privatwirtschaft nicht konkurrenzieren dürfen, können sie nur eine *Simulation* des Arbeitsmarkts praktizieren. So kaufen und verkaufen die Übungsfirmen virtuelle Produkte von und an andere Übungsfirmen, verbuchen virtuelle Beträge und bezahlen den arbeitslosen «Mitarbeitenden» virtuelle Löhne, damit diese virtuelle Einkäufe tätigen können und so die virtuelle Wirtschaft in Schwung halten. In der Werkstatt werden zwar ganz reale Dinge verpackt, auseinandergenommen und zusammengeschrubt, und dies auch im Auftrag der Privatwirtschaft [...]. Die Distanz zum Arbeitsmarkt erzeugt bei vielen Teilnehmenden Motivations- und Sinnprobleme, die sich zu einer kontraproduktiven Verweigerungshaltung steigern können. Sie haben das Gefühl, für nichts zu arbeiten und nichts zu lernen. (Nadai, 2005, S. 22–23)

Hinzu kommt, dass die Betroffenen einer doppelten Unterwerfung ausgeliefert sind. Sie werden den Programmen zugewiesen und verfügen deshalb nicht über eine kollektive Interessensvertretung. Zudem haben sie kaum Möglichkeiten, sich zu wehren oder ihre Rechte zur Geltung zu bringen (Streckeisen, 2019, S. 199). Seit diesem Wandel der Beschäftigungsprogramme ab Mitte der 1990er-

Jahre besteht hier nicht selten ein Drehtüreffekt von der ALV zur SH und von der SH zurück zur ALV. Die Beschäftigung von ausgesteuerten Langzeiterwerbslosen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, werden auf tieferem Niveau von Neuem aktiviert und umgekehrt (Grawehr, 2003, S. 64; Streckeisen, 2019, S. 200). Streckeisen (2019) problematisiert diese Systematik mit dem Begriff «Beschäftigung ohne Qualität als neue Norm» wie folgt:

Demzufolge bildet sich eine Arbeitswelt heraus, die von oben bis unten von mehr oder weniger entsicherten Arbeitsverhältnissen durchzogen, gegen unten jedoch durch zwei Schwellen der Respektabilität gerahmt ist: die eine liegt an der Armutsgrenze und trennt die Working Poor von den anderen Erwerbstätigen; die andere unterscheidet zwischen erstem Arbeitsmarkt und staatlich finanzierter Beschäftigung im Ergänzenden Arbeitsmarkt, wo die Arbeitstätigkeiten nicht als solche anerkannt werden und sich neue Formen von Zwangsarbeit etablieren. (S. 187)

Solche Formen der Beschäftigung galten in der westlichen Nachkriegszeit bis hin zu den 1970er-Jahren noch als problematisch. Das Engagement des Staates, solche Arbeitsverhältnisse zu etablieren, eröffnet folgende Frage: Inwiefern repräsentiert der Staat, der sich eigentlich für die Sicherung von Arbeitsverhältnissen einsetzt, eine Instanz, welche Entsicherung nicht nur zulässt, sondern mitunter auch aktiv unterstützt und somit selbst zur Treiberin der Prekarisierung geworden ist (Streckeisen, 2019, S. 189–196)? «Es ist paradox: Wir werfen der Wirtschaft prekäre Arbeitsbedingungen und eine «Hire-and-Fire-Mentalität» vor, und sind selbst ein Teil dieses Spiels», sagt Erich Zbinden, damaliger Leiter des Kompetenzzentrums Arbeit der Stadt Bern in einem Interview treffend (Neuenschwander, 2022b, S. 21). Ein Beispiel dazu ist, dass prekäre Arbeitsverhältnisse mittels befristeten Integrationsprogramme beobachtet werden können, etwa werden häufig Praktika auf eine Dauer von sechs Monaten limitiert (Neuenschwander, 2018, S. 35). Dies kann bei den Teilnehmenden zu einem erheblichen psychischen Druck führen: «Wie geht es nach diesen sechs Monaten weiter? Was soll ich den ganzen Tag tun, wenn ich nicht mehr arbeiten kann?» (Neuenschwander, 2018, S. 35).

2.2.2 Von Welfare zu Workfare

Um zu verstehen, wie und warum es ab Mitte der 1990er-Jahren zu diesem Wandel auf dem zweiten Arbeitsmarkt gekommen ist, ist den sozialpolitischen Entwicklungen in der Schweiz genauer nachzugehen. Diese Prozesse stellen bis heute die elementaren Voraussetzungen für die Arbeitsintegration bereit und damit auch jene der Sozialen Arbeit.

Ab dem mittleren 19. Jahrhundert und mit der Dynamik der kapitalistischen Wirtschaftsweise wurde die Sozialpolitik zum fundamentalen Element der Stabilisierung und Integration industriegesellschaftlicher Verhältnisse (Lessenich, 2008, S. 14). Dieser Institutionalisierung

gesellschaftsgestalterischen Eingriffs gingen tiefgreifende existenzielle soziale Probleme voraus, wovon besonders jene Gruppen in der Gesellschaft betroffen waren, die ausserhalb des Erwerbslebens standen; etwa psychisch Kranke, Nicht-Sesshafte, Alte, Kinder, Frauen* und Selbständige (Lessenich, 2008, S. 15). Im Zuge sozialer Kämpfe von Arbeitenden des Industrieproletariats wurden zunehmend soziale Rechte (Begrenzung der Arbeitszeit, Renten, Arbeitslosengeld) zugestanden und der Sozialstaat erfuhr Schritt für Schritt eine Ausweitung in seiner Ausgestaltung (Flecker, 2017, S. 71–72). Parallel dazu setzte sich die industriell-kapitalistische Dynamik mit der Normalisierung des Lohnarbeitsverhältnisses, beziehungsweise die Lohnarbeitsgesellschaft, als Norm durch (Lessenich, 2008, S. 15). Die Herausbildung des Sozialstaates bedeutete in dieser Situation eine «symbolisch materiale Konstruktion einer öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit der Gesellschaft für ihre Mitglieder» (Lessenich, 2008, S. 16). Soziale Unsicherheiten wurden als überindividuelle und kollektiv zu bewältigende Risiken gedeutet sowie aufgefangen (S. 16). Diese Konstruktion wird als versorgender Sozialstaat genannt. Hierbei nimmt der Sozialstaat die Pflicht wahr, Unzulänglichkeiten des Marktes zu korrigieren beziehungsweise zu kompensieren, um das Ziel einer sozial gerechten Gesellschaft zu verfolgen (Müller de Menezes, 2012, S. 165). Dabei werden typische Lebensrisiken gesichert, Dienstleistungen bereitgestellt, soziale Rechte festgelegt und zum Schutz der Arbeitnehmenden Eingriffe in den Arbeitsmarkt getätigt (S. 165). Auch verteilt er Lebens- und Teilhabechancen in den Bereichen Bildung, Einkommen, Gesundheit und Wohnen (S. 165).

Aufgrund mehrerer Entwicklungen, etwa der Entfesselung des Finanzmarktkapitalismus, Massenerwerbslosigkeit als Folge von Wirtschaftskrisen, dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft sowie zunehmenden individualistischen Wert- und Lebensführungsmustern, beschleunigte sich die Neuerfindung des Sozialen ab den 1970er-Jahren grundlegend (Lessenich, 2008, S. 16–17; vgl. Rosa, 2005; vgl. Kap. 2.1.4). Zunehmend wurde auch politisch die Kritik lauter, dass der Sozialstaat nicht mehr finanzierbar, ineffizient und als eine Gefahr für das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit sei (Müller de Menezes, 2012, S. 165). Vielmehr werde ein Sozialstaat benötigt, der sich an flexiblen Arbeitsmärkten orientiert, zurückhaltende Grundversorgung bereitstellt und Bürger*innen die Hauptverantwortung für die Bewältigung defizitärer Lebenslagen überlässt (S. 165–166). Hiermit und anhand des Bedeutungszuwachses von Flexibilität, Mobilität, Eigentätigkeit und Selbststeuerung wurde die Neujustierung des Sozialstaates hin zum Paradigma *Aktivierung* eingeläutet (Lessenich, 2008, S. 16–17). Somit ist dieser Wandel als eine erstarkende Fokussierung auf das Individuum zu verstehen, in der es nicht mehr primär um das Wohlergehen der Bevölkerung geht (*Welfare*), sondern vielmehr um das Wohl der kollektiven Einzelnen, solange sie «Eigenverantwortlichkeit, Selbstsorge und pro-aktives Verhalten zeigen – im Sinne und Dienste der Gesellschaft» (*Workfare*) (S. 17). In der kritischen

Auseinandersetzung zeigt sich, dass diese Orientierung stark ideologisch und normativ aufgeladen ist und sich durch einen weitgehenden Theorieverzicht auszeichnet (Müller de Menezes, 2012, S. 164).

Mit der Einleitung des Workfare-Modells seit Mitte den 1990er-Jahren geht ebenfalls der im Kapitel 2.2.1 beschriebene Wandel im ergänzenden Arbeitsmarkt einher. Dieser wurde unter anderem mit den Revisionen der ALV im Jahre 1996 und auch mit Änderungen in der Sozialhilfe im Jahre 1998 eingeläutet. Seither basiert der Integrationsauftrag auf Gegenleistung, wobei bei mangelnder Kooperation Leistungen gekürzt werden können (Nadai, 2005, S. 21). Gemäss Art. 28 des Sozialhilfegesetzes (2001) haben Betroffene die Pflicht, Weisungen des SD zu befolgen, sowie alles Erforderliche zu unternehmen, um die Bedürftigkeit zu vermeiden, beheben oder zu vermindern. Damit steht die Pflicht der Annahme einer zumutbaren Arbeit in direkter Verbindung. Im Gegenzug erhalten Leistungsbeziehende bei Pflichterfüllung eine Integrationszulage oder einen Einkommensfreibetrag. Anreizorientierte Modelle wie dieses operieren allerdings mit paradoxen Prämissen. Einerseits unterstellen sie ihrer Zielgruppe pauschal eine Passivität, denn ansonsten sind keine Anreize oder Sanktionen nötig (Nadai, 2005, S. 25). Andererseits sei festzuhalten, dass Aktivierung ins Leere läuft, weil ausser Acht gelassen wird, dass genau dem zu aktivierenden Klientel arbeitsmarktliche Realitäten im Wege stehen, sowie, dass Erwerbslosigkeit mit krisenhaften Lebenssituationen und defizitären Ressourcenlagen in Verbindung steht (Heiniger, 2017; Nadai, 2005, S. 26). Hinzu kommt, dass ebendiese Hilfesuchende ihre Bedürftigkeit, beispielsweise mit der Teilnahme eines Beschäftigungsprogrammes, beweisen müssen und Kooperationsbereitschaft für einen Unterstützungsprozess vorausgesetzt wird. Der Begriff *Eigenverantwortung* klingt in diesem Kontext zwar emanzipatorisch, bedeutet in Wirklichkeit aber nichts anderes als die Kündigung gesellschaftlicher Solidarität (Wyer, 2014). Das neue Vertragsmodell der Aktivierung gründet damit ungeachtet der Bedürfnisse der Klientel auf dem primären Ziel der möglichst schnellen Ablösung von der Sozialhilfe beziehungsweise der ALV. «Und scheitern kann nur die Klientin, indem sie bei mangelnder Aktivität sanktioniert wird, während der Staat nicht für die nicht gelingende Integration haftbar gemacht werden kann» (Nadai, 2005, S. 25). Arbeit hält folglich also auch Einzug in der obersten Stelle in der Sozialpolitik:

Arbeit als Therapie, Arbeit als Lösung sozialer Probleme, ja Arbeit als «kategorischer Imperativ» für alle (Castel, 2000, S. 118) – das sind keine neuen Erfindungen der sozialpolitischen Diskussion, sondern Topoi [feste Schemata], die sich über Jahrzehnte durch die wechselhafte Geschichte der Armenfürsorge hindurchziehen. (Nadai, 2005, S. 19)

Diese normative, aktive Bemühung um Teilnahme am Erwerbsleben stützt sich wiederum auf die Grundwerte einer bürgerlichen Gesellschaft, die in der Abwertung des Müssiggangs oder in der Stigmatisierung von Erwerbslosigkeit zum Ausdruck kommen (Lessenich, 2008, S. 88). Erwerbslosigkeit

oder auch Armut wird dabei als ein individuelles Problem, beziehungsweise als selbstverschuldete Ausgrenzung aus der Gesellschaft wahrgenommen und «als Folge von Trägheit, Unwissenheit, Unvernunft und mangelnder Tüchtigkeit, kurz als Unangepasstheit an die Normen kapitalistischer Produktionsweise und der ihr innewohnenden Rationalität» erklärt (Wacker, 1976, S. 16).

Das Aktivierungskonzept, so lässt sich vermuten, ist deshalb so attraktiv, weil es diesen grundlegenden Widerspruch umgeht: Anstelle von Eingriffen in Strukturen, die nur schwer und langfristig zu beeinflussen sind (Arbeitsmarkt, demographische Entwicklung, Familienformen etc.), setzt Aktivierung am Individuum an, das sich durch die Änderung seines Verhaltens gleichsam selbst in die Gesellschaft und Arbeitsmarkt integrieren soll. (Nadai, 2005, S. 20–21)

Darauf folgt eine Praxis, die eine Auseinandersetzung mit strukturellen Bedingungen von Erwerbslosigkeit kaum zulässt und entlang einer *blame the victim*-Logik geführt wird, wodurch Opfer von strukturellen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt zu Täter*innen umdefiniert werden (Schallberger & Wyer, 2010, S. 31).

2.2.3 Arbeitsintegration

Das sozialpolitische Ziel, möglichst alle arbeitsfähigen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt einzugliedern und zu produktiven Gesellschaftsmitgliedern zu formen, bringt Veränderungen im Bereich Arbeitsintegration mit sich. Etwa nimmt die Anzahl der Zielgruppen zu und auch kommt es zu Strukturveränderungen ebendieser: Nun sind auch Menschen in den Arbeitsmarkt einzugliedern, «die aufgrund einer Gemengelage von gesundheitlichen und sozialen Problemen, mangelnden beruflichen Qualifikationen und sozialen Handicaps als «schwer vermittelbar» gelten» (Nadai & Canonica, 2012, S. 23). Angesichts steigender Ansprüche in der Arbeitswelt (vgl. Kap. 2.1.4) erscheint hier eine nachhaltige berufliche Integration zunehmend als utopisch, weshalb auch noch so individuell ausgerichtete Integrationsmassnahmen ins Leere laufen (Neuenschwander, 2022a). In dieser Hinsicht funktioniert die berufliche Integration gleichsam als eine Art negativer Inklusionsmaschine, «die die aus Sicht des ersten Arbeitsmarktes überflüssig gewordene Erwerbsbevölkerung in Bindung an die Gesellschaft hält, allerdings einer anderen Art von Bindung, die mit Blick auf die normativen Voraussetzungen moderner Gesellschaften [...] negative Merkmale aufweist» (Land & Willis, 2006, S. 71). Betroffene werden hiermit normativ an die Arbeitsgesellschaft gebunden und es wird ihnen permanente Aktivität abgefordert (Nadai & Canonica, 2012, S. 23). Dies führt aus professionstheoretischer Perspektive zur Verabreichung standardisierter Dienstleistungspakete an vordefinierte Klient*innensegmente und damit zur Standardisierung des eigentlich Nicht-Standardisierbaren (S. 23).

In der Frage, inwiefern Arbeitsintegration real etwas für die Integration nützt, ist festzuhalten, dass empirische Studien in der Schweiz kein klares Bild zeichnen (Nadai, 2005, S. 24). Eine Untersuchung von Da Cunha et al. (2000, zitiert nach Nadai, 2005) zeigt beispielsweise, dass die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen nicht mit der Ablösung von der Sozialhilfe korreliert (S. 24). Stattdessen wird lediglich im Bereich Einzelarbeitsplätze (temporäre Einsätze im ersten Arbeitsmarkt) ein positiver Effekt erzielt (S. 24). Aus diesem Grund kann davon gesprochen werden, dass ein grosser Teil der Arbeitsintegrationsangebote weniger den Betroffenen zur Unterstützung bei der gesellschaftlichen Integration zukommt, sondern vielmehr der Disziplinierung und Abschreckung derjenigen, die (noch) nicht erwerbslos sind (Studer, 2019, S. 6). Zudem kann berufliche Integration als Konformitätstest über die Vermittelbarkeit verstanden werden. Darauf verweisen die zu leistenden Aufgaben in den Programmen, etwa die Einhaltung einer Tagesstruktur oder der Nachweis der Arbeitsmarkttauglichkeit (Nadai, 2005, S. 23). Die Programme testen diese Normkonformität nicht nur, sie erzeugen sie auch: Beispielsweise wird mittels der Bewerbungsunterstützung ein kulturelles, beziehungsweise moralisches Modell (jenes der Erforschung des Selbst, der Arbeit am Selbst und des Marketings des Selbst) transportiert und in Standortgesprächen, Bewerbungsrollenspielen, Erstellen von Bewerbungsunterlagen oder in Anleitungen zu Bewerbungsstrategien behandelt (S. 23).

Organisationally wird die Aufgabe der Arbeitsintegration einer beruflich heterogenen Gruppe, etwa unter Kooperationen zwischen ALV, IV und SH, zugewiesen (Nadai & Canonica, 2012, S. 33–34). Hier kann dieses Berufsfeld bislang als *unorganisiert* und als eine Vorphase eines Institutionalisierungsprozesses bezeichnet werden, in der sich noch kein Beruf mit eigener Wissensbasis und/oder Ausbildung herausbildete (S. 36). Daher konstruiert sich aktuell eine bunte Mischung von Verwaltungspersonal, bestehend aus Personalberatung, administrativer Sachbearbeitung und Sozialarbeit, eine gemeinsame Identität als *Arbeitsintegrationsspezialisten*, die zugleich rechtspflegerisch, kontrollierend und beratend tätig sind (S. 28–35). Dabei stellt die Reintegration von Langzeiterwerbslosen durchaus eine professionalisierungsbedürftige Aufgabe dar und weist sozialpädagogische Dimensionen auf (S. 35).

Aus solchen organisationalen Rahmenbedingungen resultieren für die Arbeitsintegration weitere Herausforderungen. Beispielsweise kollidieren Problemlösungsverfahren aus den unterschiedlichsten Feldern, wie Beratungsmethoden aus der Sozialen Arbeit mit Diagnosemethoden aus dem betriebswirtschaftlichen Personalwesen (S. 30). So kommt es in der Organisation von Integrationsprozessen zu einer Ausweitung und Ausdifferenzierung des Massnahmenangebots, zur Standardisierung der Fallbearbeitung und zur Rationalisierung der Koordination des Hilfesystems (S. 13). In Anlehnung des Paradigmas *berufliche Integration um jeden Preis* wird für die Angebote betriebswirtschaftliches Wissen und Managementenerfahrung vorausgesetzt, um in den Massnahmen möglichst effizient und wirkungsorientiert zu handeln (Neuenschwander, 2022a). In diesem

Zusammenhang ist der vom Staat inszenierte und unter den Anbietenden scharf geführte Wettbewerb um Aufträge und Mittel zu erwähnen, dessen finanziellen Auszahlungen jeweils an den Integrationserfolg geknüpft sind. Dadurch geht die Gefahr einher, dass Angebote primär mit dem ressourcenstarken Teil der Klientel zusammenarbeiten und der ressourcenschwache Teil als Risiko eingestuft werden, obschon dieser einen Unterstützungsprozess am nötigsten hätten (Neuenschwander, 2022a). Die marktorientierte Konkurrenz führt zu Kostendruck, Planungsunsicherheit, sowie fehlender Kontinuität und damit zu Prekarisierung der Arbeitsbedingungen der Fachpersonen. Dies wiederum wird auf Kosten der Erwerbslosen abgewälzt, indem sie in ihren Notlagen keine zielführende und geeignete Unterstützung erfahren (Neuenschwander, 2022a). Schallberger und Wyer (2010) haben aus Fallanalysen verschiedene Leitparadigmen zur geeigneten Unterstützung in der beruflichen Integration erarbeitet. Professionelle bzw. Beschäftigungsprogramme können sich daran orientieren (S. 53–121). Dies sind:

- *Rettung*: Klientelzentriert und Ressourcenorientierung; Förderung von Potentialen und Selbstachtung.
- *Disziplinierung*: Zuweiserzentriert und defizitorientiert; Erwerbslosigkeit als individuelle Defizite; Instrumente der Abschreckung, Strafung und pädagogischer Umerziehung.
- *Qualifizierung*: Klientelzentriert und defizitorientiert; Defizitüberwindung anhand nachhol- und erlernbarer Qualifikationen; Simulation herausfordernder und fachlich qualifizierender Tätigkeiten.
- *Verwertung*: Zuweiserzentriert; *work first*-Prinzip; möglichst rasche Integration in den Arbeitsmarkt.
- *Rehabilitation*: Klientelzentriert; pädagogische Wiederheranführung an die Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts; präzise Bestimmung des Beeinträchtigungs- und Ressourcenprofils des Einzelfalls.

Schallberger und Wyer (2010) nennen zudem verschiedene biografische Hintergründe und Problemkonstellationen der Klientel, die mit den entsprechenden Handlungstypen der Professionellen aufeinandertreffen können (S. 123–166). Diese sind:

- *Die Realisten - Transitorische Arbeitslosigkeit*: Pragmatische Herangehensweise, ausgeprägter Arbeitsethos; Arbeitsverlust wird rationalisiert.
- *Die Zukunftsorientierten - zwischen Autonomie und Anpassung*: Junge Leute ohne Ausbildung; klare Zukunftsvorstellung; glauben an das eigene Gestaltungspotential.
- *Die Ämterkarrieristen - Leben im Dauerprovisorium*: Gefangene in Provisorien zwischen ALV und SH; fehlende Qualifikationen; altersbedingte Anpassungsschwierigkeiten.
- *Die Arbeitsmarktgeschädigten - Die angstbesetzte Arbeit*: Niedrig oder nicht qualifizierte Personen mit Arbeitserfahrungen, die sie anhaltend psychisch beeinträchtigt; hoher

Arbeitsethos und Identifikation mit Arbeit, deshalb auch Mühe damit, die Rolle als Erwerbslose zu akzeptieren; psychosoziale Aufarbeitung ist wichtiger als die inhaltliche Ausgestaltung des Programmalltags.

- *Die Schutzbedürftigen - Gesundheitlich bedingter Ausschluss*: Arbeitsverpflichtung trotz massiven psychischen und physischen Beeinträchtigungen; übersteigerte Aktivierung kann gravierende negative Auswirkung haben.

Daraus folgt, dass aufgrund fremdgesteuerter Zuweisung grosse Passungsprobleme zwischen Programm- und Teilnehmendenprofilen (Matching) entstehen können, wodurch es Personengruppen gibt, die sich in wenig geeigneten Unterstützungsmassnahmen befinden (S. 172). Aus diesem Grund ist es wichtig, die Unterstützungsleistung auf die Klientel spezifisch anzupassen. Beispielsweise kann das handlungsleitende Paradigma *Rettung* mittels ihrer Fallnähe Verwahrlosungsdynamiken entgegenwirken und Selbstbewusstsein oder intrinsische Arbeits- und Leistungsmotivation fördern. Hier hätten Tätigkeiten beruhend auf *Qualifikation* oder *Verwertung* andere Auswirkungen auf den Ermächtigungserfolg. Programme, die auf *Verwertung* ausgerichtet sind, sind geeignet zur Unterstützung von Bewerbungsprozessen, oder beim Antritt einer neuen Stelle. Währenddessen kann die Orientierung an *Rehabilitation* zielführend sein zur Unterstützung von *Cooling-Out-Prozessen*, sowie in der begleiteten Eruiierung von erwerbsbiographischer Alternativen (S. 188). Tatsächlich liegt der Untersuchung von Schallberger & Wyer keine Konstellation vor, in der Disziplinierung geeignete Effekte erzielen würden. Dazu passt folgendes Zitat:

Die Unterstützungsleistungen sind freilich nur dann effektiv, wenn sie durch die Teilnehmenden erwünscht sind, ihnen also kein bevormundendes, pädagogisierendes oder gar infantilisiertes Moment anhaftet. [...] Wenn nun Ökonomen behaupten, Beschäftigungsprogramme seien vor allem deshalb reintegrationswirksam, weil von ihnen ein Droheffekt ausgehe (vgl. Lalive d'Epinay et al., 2006) was – konsequent weiter gedacht – nichts anderes bedeutet, als dass sie sich möglichst abschreckende Formen der Programmausgestaltung wünschen, drängt sich die Frage auf, wie viel Zynismus sich eine liberale Gesellschaft im Umgang mit einzelnen ihrer Mitglieder leisten will. (Schallberger & Wyer, 2010, S. 188)

Weiter ist ein klientelzentriertes Mandatsverständnis, ein solide herausgebildeter Professionshabitus, sowie Angebote echter Bewährungschancen, die mit Qualifizierungs- und Sinnstiftungspotentiale verbunden sind, bedeutend zur Erzielung positiver Wirkungen auf den Ermächtigungserfolg der Teilnehmenden (S. 168–171). Hier sei darauf zu verweisen, dass der Erfolg, beziehungsweise Misserfolg, sich nicht in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und ihre Dauer bis zu diesem Zeitpunkt messen lässt, sondern vielmehr darin, «ob die Programmteilnahme ermächtigend in dem Sinne gewirkt hat, dass mit ihr eine psychosoziale Stabilisierung, eine Qualifizierung oder irgendeine andere Form

der direkten oder indirekten Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit verbunden war, oder ob der jeweilige Einzelfall zusätzlich frustriert, demotiviert oder entmutigt aus dem Programm austritt» (Schallberger & Wyer, 2010, S. 167). Unterstützungsleistungen müssen daher dort ansetzen, wo tatsächlich Unterstützungsbedürftigkeit besteht. Arbeitsintegration kann weder auf einer Programmzuweisung, auf einer allgemeinen Zielformulierung der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt, noch auf der Messung der Dauer in den Beschäftigungsprogrammen beruhen (S. 172).

Die Arbeitsintegration reproduziert daher mit ihren Mitteln oft Verhaltensweisen von Klient*innen, die für deren Integration nicht förderlich sind. Aus diesem Grund kann auch die Frage gestellt werden, inwiefern es überhaupt sinnvoll ist, alle Menschen um jeden Preis in einen Arbeitsmarkt integrieren zu wollen (Strub, 2015).

2.2.4 Sozialpolitik und Soziale Arbeit

Während bis hierhin Themen erarbeitet wurden, die das Tätigkeitsfeld Sozialer Arbeit betreffen, wird in diesem Kapitel die Rolle der Sozialen Arbeit genauer untersucht. Es wird erläutert, was Soziale Arbeit überhaupt ist und inwiefern sie mit der Sozialpolitik verknüpft ist. Daraus wird abgeleitet, inwiefern durch diese Verknüpfung Voraussetzungen für die Soziale Arbeit geschaffen werden. Auch zeigt sich, dass sich diese Bedingungen dynamisch verhalten: Heutige Prozesse sind geprägt durch deregulierende, politische, rechtliche und sozialpolitische Eingriffe, die sich in der Sozialen Arbeit als Spannungsfelder auswirken.

Die Soziale Arbeit – beziehungsweise die Tätigkeit des fürsorglichen Handelns – hat sich im Laufe der Geschichte stark verändert. Zunächst war das Kernanliegen die Bekämpfung von Armut, beziehungsweise die individuelle Unterstützung von Armutsbetroffenen. Die Arbeitsfelder haben sich in der Zeit bis Mitte des 20. Jahrhunderts auf eine grosse Vielfalt ausgedehnt. So erstreckt sich das Handlungsgebiet der Sozialen Arbeit über eine Vielzahl an Tätigkeitsfeldern wie Kinder- und Jugendarbeit, Heimwesen, Strafvollzug, wirtschaftliche Sozialhilfe und viele weitere. In vormittelalterlichen Epochen lagen diese Aufgaben, die heute von der Sozialen Arbeit geleistet werden, in den Händen natürlicher sozialer Gruppen oder der Kirchen. Als der Einfluss auf das wirtschaftliche und machtpolitische System erkannt wurde, entstand die Notwendigkeit nach einer politischen Regulierung der Armenfürsorge (Seithe, 2012, S. 41). Bereits im 16. und 17. Jahrhundert entstanden neben dem Schulwesen auch verschiedene ausgestaltete Anstalten für Arme, Waisen und andere von der Gesellschaft ausgestossene Personengruppen, wobei auch hier die Kirche einen Einfluss auf die Entwicklungen hatte (S. 41). Mit der Industrialisierung und dem aufblühenden Kapitalismus veränderten sich die Lebensverhältnisse der Bevölkerung und führten zu verstärkten sozialen, gesundheitlichen und gesellschaftlichen Problemen, welche nicht mehr als

Randerscheinungen abgetan werden konnten. Es entwickelten sich in der Folge verschiedene Systeme der Fürsorge, deren Tätigkeiten zu Beginn noch ehrenamtlich waren, sich aber relativ schnell auch zu bezahlten Arbeitsplätzen entwickelten (S. 41–42). In der Zwischenkriegszeit fanden besonders in Deutschland ambivalente Entwicklungen statt. Soziale Grundrechte wurden verfassungsmässig verankert, der intellektuelle Fortschritt führte zu einer emanzipierteren Gesellschaft und reformpädagogische Ansätze fanden Anwendung. Kinder und Jugendliche galten als Hoffnungsträger*innen und wurden durch die Sozialpolitik gefördert (S. 42–44). Die nationalsozialistische Bewegung während dem zweiten Weltkrieg führte in Deutschland zu einem starken Rückschritt der Wohlfahrt. Bestehende Organisationen wurden ausgeschaltet und durch eine total instrumentalisierte Fürsorge ersetzt, welche sich auf den *reinen* Teil der Bevölkerung beschränkte, während Menschen am Rande der Gesellschaft nur minimale Unterstützung erfuhren oder sogar verfolgt, inhaftiert und getötet wurden (S. 44). Nach dem zweiten Weltkrieg kamen durch die Rückkehr emigrierter Fachkräfte aus den USA auch neue Methoden und Ansätze nach Deutschland, beziehungsweise nach ganz Europa. Die Tätigkeitsfelder erweiterten sich stetig und schlossen nun eine Vielzahl an Problemen mit ein. Einerseits das Spannungsfeld von individueller Lebensführung und andererseits die gesellschaftlichen Lebensbedingungen im Kapitalismus (S. 45). In der gleichen Zeitspanne, in der sich die Tätigkeitsfelder herausbildeten und die Fürsorge sich von einer unbezahlten Tätigkeit hin zu einem eigenständigen Berufsfeld entwickelte, formte sich auch die dazugehörige Ausbildung. Da lange Zeit vor allem die Frauen* für die Wohlfahrtspflege verantwortlich waren, sahen diese hier auch eine Möglichkeit, ein Berufsfeld zu erschaffen, das nicht von Männern* dominiert und bestimmt wurde. So wurde denn auch die erste akademische Ausbildungsstätte für Soziale Arbeit von Alice Salomon, einer Sozialreformerin und Wegbereiterin der Sozialen Arbeit als Wissenschaft, gegründet. Die *soziale Frauenschule* in Berlin war Vorbild für eine rasch wachsende Zahl an Fachschulen für die Soziale Arbeit (S. 43).

Parallel zur Entwicklung der Sozialen Arbeit fand im politischen Bereich auch der Ruf nach sozialen Leistungen immer mehr Gehör. In der Schweiz wurden die ersten Sozialversicherungen bereits anfangs des 20. Jahrhunderts eingeführt, im Jahre 1901 die Militärversicherung und im Jahre 1911 die Kranken- und Unfallversicherung. Die ausgeprägte Entwicklung des Sozialstaates erfolgte hingegen später als in den umliegenden Ländern (Obinger, 2000, S. 252). Mitunter hing dies mit den Instrumenten der Demokratie sowie dem Föderalismus zusammen. Ausweitungen des Sozialstaates konnten auf diesem Weg mit relativ einfachen Mitteln verhindert, oder zumindest über Jahr(zehnt)e hinausgezögert werden. Nach den Weltkriegen führt die Einführung verschiedener Sozialversicherungen auch den Schweizer Sozialstaat in sein goldenes Zeitalter. Einmal etabliert, schützen nun die für die Einführung hinderlichen Mechanismen die Sozialversicherungen vor sozialpolitischen Kürzungsstrategien

(S. 276–278). Nichtsdestotrotz nahm der Druck auf sozialstaatliche Institution, darunter auch die Soziale Arbeit, immer mehr zu.

2.2.5 Der neosoziale Wandel

Der Druck äussert sich auf unterschiedliche Art und Weise. Neben sozialpolitischer Legitimation und den rechtlichen Rahmenbedingungen führen ökonomische Effizienzgedanken zu einem Spannungsfeld in der Sozialen Arbeit. Mitunter ist von der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit die Rede. Unter Ökonomisierung wird die Ausbreitung des Marktes auf Bereiche verstanden, welche in der Vergangenheit kaum von deren Ordnungsprinzipien geleitet wurden, also auf Bereiche welche privat, beziehungsweise solidarisch organisiert waren. Dabei handelt es sich nicht um begleitende Prozesse, sondern um eine Übernahme ökonomischer Prinzipien, welche bisher angewandte Prinzipien verdrängen. Oravetz (2014) beschreibt die Ökonomisierung in der Sozialen Arbeit als «den Prozess der betriebswirtschaftlichen Umstrukturierung und Neusteuerung von Institutionen und Einrichtungen» (S. 10). Für die Soziale Arbeit bedeutet dies, dass die Professionellen nicht mehr nach ihrer fachlichen Expertise handeln können, sondern den ökonomisierten Prozessen folgen müssen (Arnegger & Spatscheck, 2008, S. 9). Wie es zur Ökonomisierung der Sozialen Arbeit gekommen ist, wird im weiteren Verlauf geklärt. Zuerst kann hier auf das vorangehende Kapitel verwiesen werden, dass eine stark abstrahierte Entstehungsgeschichte der (professionellen) Sozialen Arbeit aufzeigt, aber bereits erste Tendenzen erkennen lässt. Im Weiteren werden die Globalisierung sowie der Neoliberalismus aufgegriffen und ein Blick auf das *New Public Management*, also der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors, geworfen. Zuletzt werden konkrete Auswirkungen dieser Prozesse auf die Soziale Arbeit aufgezeigt.

2.2.5.1 Globalisierung

Die Internationalität der Sozialen Arbeit beschränkt sich nicht nur auf den Austausch von Konzepten, Methoden und Techniken (vgl. Kap. 2.2.4), sondern zeigt sich auch durch die internationalen Vereinigungen wie beispielsweise der *International Federation of Social Workers* (Wendt, 2016, S. 373). Diese entstanden aus der Praxis der Sozialen Arbeit und setzen sich zum Ziel, den sozialen Wandel zu fördern, sowie soziale Entwicklungen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken (S. 374). Wendt (2016) beschreibt dies als eine professionelle Selbstverständigung zur Übernahme internationaler Aufgabenstellungen und damit den Verlust der Unabhängigkeit, innerhalb der nationalstaatlichen Grenzen wirtschaftlich, politisch und sozial zu handeln (S. 374). Verschiedene Faktoren haben «das wirtschaftliche Geschehen zusammenwachsen lassen und damit auch die Auswirkungen globalisiert, die sie auf die sozialen Verhältnisse der Menschen haben» (Wendt, 2016,

S. 375). Krisenhafte Entwicklungen auf der ganzen Welt wie Kriege, Krankheiten und Umweltkatastrophen aber auch die demographische Entwicklung, Wanderungsbewegungen und schwankende Finanzmärkte beschäftigen weltumspannend und haben Auswirkungen auf die verschiedenen Tätigkeitsfelder der Sozialen Arbeit (S. 375). Infolgedessen rücken Thematiken wie Migration, Menschenhandel, Erwerbslosigkeit sowie auch kulturelle und religiöse Differenzen in den Fokus der Sozialen Arbeit (S. 375). Aufgrund der Auswirkungen der Globalisierung, der Wachstumskrise der Wirtschaft, der Überalterung der Gesellschaft, sowie der Frage nach der zukünftigen Finanzierung der Sozialsysteme, wurde politisch nach neuen Wegen für die Finanzierung und Ausgestaltung der Sozialen Arbeit gesucht (Wöhrle, 2007, S. 141). In der Folge wurde in den 1990er Jahren nicht nur das Wohlfahrtssystem, sondern auch das Steuerungssystem der öffentlichen Verwaltung grundlegend umgebaut (S. 141; vgl. Kap. 2.2.5.4).

2.2.5.2 Regulierter Kapitalismus

In der Nachkriegszeit dominierte der regulierte Kapitalismus die Gestaltung von Wirtschaft und Politik (Plewe & Walpen, 2002, nach Arnegger & Spatscheck, 2008, S. 11). Dieser war durch die Annahme begründet, dass durch einen unregulierten Kapitalismus die Desintegration auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene gefördert würde und es daher einer staatlichen Regulierung bedürfe (Arnegger & Spatscheck, 2008, S. 11–12). Diese Grundidee führte in der nationalen Politik zur Etablierung des versorgenden Sozialstaats und zu einer Ausweitung von Demokratie und Mitbestimmung (S. 12). Neben den staatlichen Bestrebungen setzten sich auch soziale Bewegungen für eine Ausweitung von Solidarität, Menschenrechte und Demokratie ein und forderten einen Ausbau des versorgenden Sozialstaats. Auch auf internationaler Ebene konnten ab den 1950er Jahren Erfolge beim Aufbau kooperativer Formen gefeiert werden, beispielsweise in Form der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der allgemeinen Ausweitung der Rolle der UN (S. 12).

2.2.5.3 Neoliberalismus

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts florierte der versorgende Sozialstaat. Die Sozialversicherungen wurden in der Schweiz ebenso auf- und ausgebaut wie in Deutschland (vgl. Boecker, 2015; Müller de Menezes, 2012). Doch der (versorgende) Sozialstaat geriet aufgrund der steigenden Sozialausgaben zunehmend in die Kritik. Die in Folge der Finanz- und Legitimationskrise (steigende Kosten als bedrohliche Entwicklung für die Gesellschaft) angestossenen Veränderungsprozesse tendierten zu Deregulierung, Privatisierung und Ökonomisierung (Galuske, 2002, S. 193–194).

Obinger (2000) spricht in diesem Zuge von den Spar- und Umbaubemühungen, welche in den 1990er Jahren unternommen wurden (S. 251). Er hält dies jedoch nicht für einen grundlegenden Kurswechsel, sondern für eine Modernisierung der bestehenden Sicherungssysteme (S. 251). In diesem Zusammenhang lässt sich auch erkennen, dass die direkte Demokratie in der Schweiz unterstützend dafür war, Kürzungen im sozialen Bereich zu verhindern. Die neoliberalen Angriffe auf die Sozialversicherungen blieben so (vorerst) ohne gravierende Folgen (S. 275–278). Doch lässt sich hier erkennen, dass der Neoliberalismus aus Sicht der Sozialen Arbeit kritisch zu betrachten ist. Dies, weil in diesem Zusammenhang Kürzungen und Streichungen der Investitionen in den sozialen Bereich gefordert werden mit der Begründung, dass das Privateigentum Vorrang vor dem öffentlichen Interesse habe (Oravetz, 2014, S. 20). Vorherrschende Schlagwörter für diese Politik sind beispielsweise die *Eigenverantwortung* sowie der bereits öfters zitierte *aktivierende Sozialstaat*.

2.2.5.4 New Public Management

Anfangs der 1990er Jahre erreichte die Welle des New Public Managements die Schweiz. Teils so genannt, teils umgetauft (beispielsweise Wirkungsorientierte Verwaltungsführung), kam die Verwaltungsreform auf verschiedenen Ebenen des schweizerischen Verwaltungsapparats zum Zuge (Weil, 2017, S. 7). Das Ziel war immer dasselbe: Eine Annäherung der Führung des Staatssystems an diejenige der Privatwirtschaft (S. 7).

Vom Grundsatz her ist das erklärte Ziel durchwegs gleich: Die Führung des Staatssystems soll sich derjenigen der Privatwirtschaft annähern – daher die Forderung nach Management, eine Neuigkeit im öffentlichen Bereich. Man spricht von Kunden, von Zielen, von Leistungen und von Steuerung. Global gesehen soll die Verwaltung ihre Dienstleistungen verbessern und sie effizienter an die Erwartungen der Bevölkerung ausrichten. Auch die Politik ist insofern gefordert, als sie gegenüber der Verwaltung die Zügel lockern und ihr mehr Handlungsspielraum geben soll. (Weil, 2017, S. 7)

Für das Verwaltungssystem bedeutete dies einen Schritt ins Unbekannte, der eine koordinierte, reflektierte Umsetzung erforderte (Weil, 2017, S. 8). Es wurde gelobt und gemahnt, denn der Paradigmenwechsel wurde auf breitere Ebene und tiefgründig geplant, die Steuerung sollte neu über den Output – oder sogar den Outcome – statt über den Input geschehen (S. 8). Zwei neue Steuerungssysteme, die Leistungsvereinbarung und das Globalbudget, waren auf technischer Ebene für die Umsetzung vorgesehen (S. 8). Es wurden Gesetze geändert (vgl. Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000), Strukturen und Prozesse reformiert und das Ziel gesetzt, die Kultur in der Verwaltung zu ändern (S. 9). Für die Bundesverwaltung, beziehungsweise deren Organisationseinheiten, wurde ein Modell entwickelt, das diese einem *Kreis* zuordnete, welcher über mehr oder weniger betriebliche

Autonomie verfügten. Damit konnte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass gewisse dezentrale Einheiten flexible Lösungen benötigen (S. 11–12). Die Erfahrungen mit New Public Management wurden in den folgenden Jahren mehrmals über alle Verwaltungsebenen hinweg ausgetauscht und es wird mit andauernder Umsetzung ein mehrheitlich positives Fazit gezogen (S. 12–13).

2.2.5.5 Auswirkungen auf die Soziale Arbeit

Dass in der heutigen Zeit eine Soziale Arbeit ohne ökonomischen Einfluss nicht existieren kann, lässt sich kaum abstreiten. Die bereits erfolgte Übernahme von marktwirtschaftlichen Logiken lässt sich kaum rückgängig machen. Vielmehr gilt es, den Blick auf die Folgen zu richten. Arnegger und Spatscheck (2008) sehen hier gravierende Auswirkungen. Es wurde ein quasi-Markt geschaffen, in dem ein staatliches Nachfragemonopol herrscht (S. 16). Die marktförmige Organisation soll zu einer effizienteren und effektiveren Sozialen Arbeit führen, der staatliche Einfluss auf ein Minimum, das heisst auf die Steuerung des Marktes mit wettbewerbsorientierten Mitteln, reduziert werden (S. 16). Für die Leistungserbringenden der Sozialen Arbeit bringt diese Orientierung an Markt und Wettbewerb Anpassungsnotwendigkeiten mit sich: «Neben einem betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen braucht es auch Controllinginstrumente, um die Trägeraktivitäten laufend in Hinsicht auf das zunehmend wichtiger werdende finanzielle Kosten-Nutzen-Verhältnis überprüfen zu können» (Arnegger & Spatscheck, 2008, S. 12). Es müssen also die Kosten reduziert werden, um nicht aus dem Markt verdrängt zu werden. Vorteile ergeben sich dabei beispielsweise durch die Grösse der Institution. Je grösser diese ist, desto grösser ist der Anteil der *flexiblen* Personalkosten und damit der Möglichkeit zur schnellen Kostenregulierung. Denn in einem personalintensiven Bereich wie der Sozialen Arbeit lässt sich dies weitgehend nur über die Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse erreichen (S. 12). Nach Arnegger und Spatscheck führt die Reduzierung der Personalkosten, als einzige effektive Möglichkeit zur Kostenreduzierung, zu schlechteren Vertragsbedingungen, wie befristeten Verträgen und geringem Stundenumfang, was wiederum ein sinkendes Einkommensniveau zur Folge hat. Damit kommt es zu einer Übertragung des unternehmerischen Risikos vom Staat auf die sozialen Einrichtungen, weiter auf das Personal und letztlich auf ihre Klientel (S. 12).

Finanzierungskonzept

Als direkte Folge der marktwirtschaftlichen Orientierung der Sozialen Arbeit verändert sich auch die Beziehungsstruktur zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer. In diesem Zusammenhang entwickeln sich auch aus der Finanzierung sozialer Dienstleistungen neue Finanzierungskonzepte (Seithe, 2012, S. 132).

In Deutschland wurde das frühere Selbstkostenprinzip abgelöst durch die gesetzlich verpflichtende *prospektive Kostenvereinbarung* (Seithe, 2012, S. 132). Dies verändert die Finanzierung dahingehend, dass diese auf einen kurzen Zeitraum, meist ein Jahr, begrenzt ist. Zusammen mit der Tatsache, dass die Leistungstragenden nicht mehr pauschal finanziert werden, sondern aufgrund der betreuten Personenzahl, führt dies zu einer Planungsunsicherheit bei den Leistungserbringenden. «Der immer wieder neu geforderte Nachweis von Effektivität, Wirkung und Sicherung der festgelegten Qualitätsstandards und Effizienz stellt jedes Mal erneut in Frage, ob eine Einrichtung überhaupt weiterfinanziert wird und in welchem Umfang» (Seithe, 2012, S. 132–133). Die Auswirkungen davon sind sowohl für die Klientel, welche keine Sicherheit hat, ob und wie sie weiter unterstützt wird, wie auch für die Mitarbeitenden, welche schon fast jährlich um ihren Arbeitsplatz bangen müssen, belastend (S. 33). Seithe (2012) hebt zudem hervor, dass neben der emotionalen Belastung für alle involvierten Personen auch eine Gefahr für die Professionalisierung des betroffenen Handlungsfeldes besteht: «Qualifizierte MitarbeiterInnen meiden solche Arbeitsplätze und ziehen die Felder vor, in denen eine kontinuierliche Finanzierung noch selbstverständlich ist. Wer weniger Qualität zu bieten hat, wird sich die Arbeitsbedingungen nicht aussuchen können und bleiben» (S. 133). Es widerspreche zudem den grundlegenden Erfordernissen Sozialer Arbeit, wenn diese von kurzatmigen und festlegenden Planungen und finanziellen Absicherungen abhängig sei (S. 133). Ein wichtiger Faktor ist für die Soziale Arbeit die Zeit. Zeit für den Aufbau von Beziehungen und Vertrauen, Zeit für die Erforschung und Förderung von Ressourcen und Zeit für Lern- und Veränderungsprozesse, welche sie bei der Klientel anzustossen hofft (S. 133–134).

Eine deutliche Veränderung in der Finanzierung rührt von der wirkungsorientierten Finanzierung her: «Finanziert wird nur, was eine erkennbare Wirkung hat» (Seithe, 2012, S. 136). Sie orientiert sich also konsequent am *Output*. «Soziale Arbeit wird also hinsichtlich ihrer Leistung, ihrer Nützlichkeit, ihrer erwünschten Wirkungen bewertet, eingeschätzt und ‹vermessen› und dann entsprechend finanziert» (Seithe, 2012, S. 214). Seithe fasst die Begründungen für die Notwendigkeit der Wirkungsorientierung verschiedener Autor*innen wie folgt zusammen: Die auftraggebende Stelle hat ein legitimes Bedürfnis zu wissen, ob eine Leistung wirksam ist. Mit der Wirkungsmessung besteht die Chance, die inhaltliche Arbeit zu legitimieren und den Wert der Leistungen zu verdeutlichen. Eine Bezahlung der Leistung nach Aufwand (wie beispielsweise bei Anwalt*innen oder Ärzt*innen) würde die Soziale Arbeit dazu verleiten, diesen auszuweiten (S. 214).

Schwierigkeiten ergeben sich allerdings bei der Erfassung, Bestimmung und Überprüfung von Wirkungen, Effekten und Ergebnissen Sozialer Arbeit (S. 215). Merchel (2000) stellt folgende Frage:

ob es – angesichts des Prozesscharakters pädagogischer Abläufe, angesichts des für Pädagogik charakteristischen Mangels an eindeutigen Ursache-Wirkungsbeziehungen, angesichts der Individualität der Ziele und der damit nur einzelfallbezogenen

Beurteilbarkeit von Ergebnissen, angesichts des interaktiven, auf das Zusammenwirken von Adressat und Professionellen ausgerichteten Charakters der Leistungserstellung – ob es bei dieser Komplexität überhaupt sinnvoll ist, sich auf die Ebene der Ergebnisqualität einzulassen. (S. 25)

Im Nachgang beantwortet er diese Frage gleich selbst, indem er sich dafür einsetzt, dass sich die Soziale Arbeit auf diese schwere, aber notwendige Herausforderung einlässt (S. 25). Für Seithe (2012) bedeutet dies wiederum, dass nicht fachfremde Kräfte, sondern Vertretende der Profession selbst für die Überprüfung der Qualität und Effektivität der Sozialen Arbeit zuständig sein müssen (S. 215–216). Ergänzend kommt hinzu, dass die Effektivitätslogik aus der Ökonomie und der Betriebswirtschaft nicht einfach auf die Soziale Arbeit übertragen werden kann. Was im Sinne der Ökonomie effektiv ist, muss nicht zwingend auch im Sinne der Sozialen Arbeit sein, beziehungsweise umgekehrt (S. 216). Nur wenn die Soziale Arbeit auf ökonomischen Gewinn ausgerichtet umgebaut wird, könnte sie ggf. einen solchen erzeugen. Unter *normalen* Umständen jedoch funktioniert das Prinzip *mehr ist mehr* in der Sozialen Arbeit nicht (S. 216). Wenn beispielsweise eine Jugendfachstelle auf dem Land im Schnitt nur halb so viele Besuchende hat wie ihr Pendant in der Stadt, ist sie trotzdem nicht weniger erfolgreich, solange sie die Personen erreicht, die sie erreichen will (vgl. Seithe, 2012, S. 216). «Erfolge für die Soziale Arbeit bestehen auch darin, dass Menschen auf dem Weg zu einem Ziel kleine Schritte schaffen, auch wenn das Ziel noch unerreicht ist und es vielleicht auch unerreichbar bleibt» (Seithe, 2012, S. 216).

Abschliessend hält Seithe fest, dass die Soziale Arbeit nur dann wirkungsvoll arbeiten kann, wenn sie die entsprechenden Rahmenbedingungen vorfindet (S. 216). Da ihr aber diese Bedingungen oftmals verwehrt bleiben, beziehungsweise durch knappe finanzielle Mittel sowie fehlende fachlich ausgebildete Fachkräfte und zeitlichen Ressourcen eingeschränkt werden, führt dies zur scheinbaren Wirkungslosigkeit Sozialer Arbeit (S. 216).

Wettbewerb und Konkurrenz

Wie in der freien Marktwirtschaft, soll auch im Bereich der Erbringung sozialer Dienstleistungen ein Wettbewerb geschaffen werden. Dadurch, dass die Anbietenden gleichgestellt werden, soll ein Wettbewerbsdruck erzeugt werden, mit Auswirkungen auf die Qualität und die Kosten (Galuske, 2002, S. 319). Dafür müssen in einem ersten Schritt Aufgaben vom staatlichen in den ökonomischen Sektor transferiert werden, wovon sich bereits eine effizientere Lösung der Probleme erhofft wird, da dort nicht nach der starren, staatlichen Bürokratie gearbeitet werden muss (S. 319). So findet sich die Soziale Arbeit wieder als Leistungserbringerin, Marktakteurin, der Konkurrenz ausgesetzt und somit mit der Prämisse behaftet, immer wie effizienter (günstiger) zu arbeiten, beziehungsweise die

Dienstleistung anzubieten (Seithe, 2012, S. 138). Galuske (2002) sieht das fachliche Belangen in den Hintergrund rücken, bedrängt vom Primat der Effizienz bedingt durch die Erfordernis des Überlebens auf dem Markt (S. 328). Auch wenn dieser inszenierte Wettbewerb offiziell der Qualitätsentwicklung dienen soll, ist es faktisch gesehen nichts anderes als ein Mittel zur Kostensenkung. Da der Staat letzten Endes der *Käufer der Ware Soziale Arbeit* ist und es für die Anbietenden keine weiteren Abnehmenden gibt, kann er den Preis diktieren, indem er entscheidet, ob er ein Angebot annimmt oder ablehnt (Seithe, 2012, S. 138). Oder andersrum ausgedrückt: Die entscheidende Frage lautet aus staatlicher Sicht, wer die gefragte Leistung am günstigsten anbietet, ohne dass die Fachlichkeit oder der Nutzen für die Klientel genauer angeschaut wird (S. 139). Wollen die Anbietenden überleben, sind sie auf den Staat als einzig möglichen Käufer ihrer Leistungen angewiesen. Daher werden sie versuchen, den Zuschlag zu erhalten, was quasi nur über den Preis gesteuert werden kann (S. 140). Seithe (2012) warnt in diesem Zuge davor, dass das System statt zu innovativen Angeboten eher zu einem Verdrängungskampf werden könnte (S. 140). Bezüglich der Qualität hält sie abschliessend fest: «Die Instanz, die über die Qualität der zu erbringenden Leistung wachen müsste, ist der Geldgeber selber. Ein Konflikt zwischen Kostensenkung und Qualitätsvorstellungen ist für ihn vorprogrammiert» (Seithe, 2012, S. 140). Ein weiterer negativer Einfluss zeige sich zudem im Rahmen der Vernetzung. Bisher auf Zusammenarbeit, die Nutzung von Synergieeffekten und den fachlichen Austausch ausgerichtet, gerate die Vernetzung durch die wettbewerblichen Anreize auf die schiefe Bahn. Es gehe bloss noch darum, die eigene Leistung zu loben und zur Schau zu stellen um sich selbst, beziehungsweise der Organisation, keine Blösse zu geben, statt um die kooperative, konstruktive, kritische gemeinsame Problemlösung (S. 141). Die positiven Chancen und Aspekte gingen verloren, es entstehe eine standardisierte Struktur in diesen Netzwerkbeziehungen (S. 141).

Case Management

Begleitend zu den strukturellen Auswirkungen verändern sich auch die Handlungskonzeptionen in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit. Die Arbeitsweisen der professionellen Hilfestellung wurden durch stetige Reflexion und unter wissenschaftlicher Begleitung laufend verändert und angepasst. Als Beispiel für ein solches Handlungskonzept, welches sich durch die Professionalisierung der Sozialen Arbeit entwickelte, dient hier das Case Management. An dieser Stelle soll die konkrete Ausgestaltung des Case Management innerhalb der Sozialen Arbeit genauer untersucht werden.

«Case Management ist eine spezielle Art und Weise der Hilfestellung in vielen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit, des Gesundheitswesens und der Arbeitsmarktintegration mit dem Ziel, Bedürfnisse und Hilfebedarfe von KlientInnen zu erfassen und im System der Versorgung zu bearbeiten» (Rommel-Fassbender, 2008, S. 26). Dabei sollen beispielsweise Ressourcen der Klientel, wie auch der Umwelt, erfasst und zur Problembewältigung genutzt werden. «Case Management beansprucht eine ziel- und

bedarfsorientierte Bearbeitung durch Leit- und Arbeitsprinzipien, wie zum Beispiel Ressourcen-, Lebenswelt- und Sozialraumorientierung, kooperatives und interdisziplinäres Denken und Handeln» (Rommel-Fassbender, 2008, S. 26). Ein strukturiertes Verfahren nach Phasen bietet Transparenz und die Möglichkeit zur Prozesssteuerung. Die ausführenden Personen (Case Manager*innen) planen und steuern die Hilfeleistungen bedarfsgerecht unter Berücksichtigung der fachlichen Erfordernisse und in enger Abstimmung mit der Klientel (S. 26).

Als Handlungskonzept soll Case Management den personenzentrierten Ansatz um die interdisziplinäre Vernetzung erweitern. Entwickelt wurde es in dieser Form in den 1970er Jahren in den USA, wo es aufgrund eines massiven Abbaus von stationären Einrichtungen für Betroffene immer schwieriger wurde, sich einen Überblick über die Angebote zu verschaffen (Rommel-Fassbender, 2008, S. 27). Case Management sollte helfen, «dass die erforderlichen Hilfen und Ressourcen im Einzelfall effektiv und effizient (wirksam und wirtschaftlich) koordiniert und vernetzt [werden]» (Rommel-Fassbender, 2008, S. 27).

Rommel-Fassbender nennt zwei unterschiedliche Ausprägungen, welche sich mit der Zeit entwickelt haben und unterschieden werden können, in der Regel jedoch nicht ganz klar ausgeprägt vorkommen. Beim *consumer driven Case Management* steht die Orientierung an der und die Loyalität zur Klientel im Zentrum, beim *system driven Case Management* die Ressourcenkontrolle und die Ablauforganisation (S. 27). Unter dem Einfluss der bereits erwähnten Umstrukturierungen in der öffentlichen Verwaltung sowie den weiteren Faktoren, welche die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit vorantrieben, hielt das Case Management trotz kritischer Stimmen Einzug in unterschiedliche Handlungsfelder (Rommel-Fassbender, 2008, S. 27–28). Die kritischen Stimmen monieren, dass das Konzept den Eindruck erwecke, die Kostensenkung stünde vor der fachlichen Qualitätssicherung (S. 28). Auf der anderen Seite gab es positiv evaluierte Pilotprojekte in diversen Handlungsfeldern, welche die Kritik verhallen liessen. Rommel-Fassbender hält fest, dass das Verfahren weiterhin dort gefördert wird, wo Reformen eine Umstrukturierung und Verknüpfung bisher eher separierten Unterstützungsleistungen erfordern (S. 28). Veränderte Problemlagen, knappe Finanzen und professionelle Prinzipien Sozialer Arbeit führen in unterschiedlichen Handlungsfeldern zur Implementierung des Case Management (S. 28). Es bedarf jedoch einer konzeptionellen und strukturellen Verankerung im in- und externen Versorgungsbereich, damit die einzelnen Fachkräfte, welche sinnvollerweise die Angebote mit dem unterstützungsbedürftigen Menschen koordinieren, mit der Gesamtsteuerung des Prozesses nicht scheitern. Folglich müssen Methode und Organisation aufeinander abgestimmt sein, damit durch die Vernetzung die passenden Dienstleistungen für bedarfsgerechte Hilfe bereitgestellt werden können (Rommel-Fassbender, 2008, S. 29). Für Rommel-Fassbender ist es zentral zu betonen, dass das Case Management in seinem Grundgedanken immer sowohl die Fall- wie auch die Systemsteuerung von Hilfeprozessen beinhaltet (S. 29). Sie fügt an, dass

gerade in Veröffentlichungen von Vertretenden der Sozialen Arbeit häufig der Eindruck entsteht, als gäbe es dort eine Trennung. Für eine ablehnende Haltung dem Konzept gegenüber sorgt zudem das Missverständnis, dass es nur um die Optimierung von Prozessen geht, wobei die persönliche Hilfe vernachlässigt wird (S. 29). Dabei kann Case Management nur als Gesamtkonzept einen Beitrag zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung leisten.

Bei der Einbindung von Case Management ist darauf zu achten, dass dies «auf dem Hintergrund berufsethischer Implikationen und Praxisstandards» zu erfolgen hat, und nicht zur Instrumentalisierung durch die Politik (Rommel-Fassbender, 2008, S. 33). Gerade in Zwangskontexten, wo Sanktionen ausgesprochen werden können, zeigen sich die erforderlichen Kompetenzen in Handlungswissen, -ethik und -methodik. Dieses Spannungsfeld zwischen (fachlicher) Hilfe und (rechtlicher) Kontrolle ist der Sozialen Arbeit als *Doppeltes Mandat* bestens bekannt und sie hat ihren berufsethischen Umgang damit gefunden (S. 33). Auch die Aktivierung ist als ein Leitprinzip des Case Management verankert. Es muss jedoch zur individuellen passgenauen Unterstützung eingesetzt werden und darf nicht zur Überforderung betroffener Menschen führen. Es steht also das Anknüpfen an bestehenden Ressourcen im Vordergrund (S. 33). Rommel-Fassbender streicht zudem hervor, dass es einen fachlichen Einsatz bedarf, um sowohl auf der Seite der Klientel wie auch der Fachkräfte keine Unzufriedenheit auszulösen (S. 34). Auch müsse die Dokumentation auf die Kontrolle und Evaluation des strukturierten Prozesses ausgelegt sein und dürfe nicht zu einer Belastung werden (S. 34).

Wie bereits erwähnt, wird trotz des Ursprungs in der Sozialen Arbeit der fachliche Diskurs zu Case Management weiterhin durch Vorwürfe bezüglich der ökonomischen Aspekte beeinflusst (Rommel-Fassbender, 2008, S. 34). Die Freiheiten in der Beratung gehen verloren und es bleibt aufgrund der in den Vordergrund gerückten Kosteneinsparungen kaum mehr Zeit für individuelle Lösungen (S. 34). Als wichtigen Beitrag zur Professionalisierung sieht Rommel-Fassbender die durch die Diskussion ausgelösten Entwicklungen von fachlich qualifizierten Konzepten, Methoden und Massnahmen (S. 35). Es ist allerdings Tatsache, «dass die Fachkräfte auf der operativen Ebene heute überwiegend abhängig von der wirtschaftlichen Steuerung (Controlling) ihres Trägers sind» (Rommel-Fassbender, 2008, S. 35). Dadurch fürchten die Fachkräfte den Verlust sozialarbeiterischer Fachlichkeit, wenn trotz bedarfsgerechter, transparenter Hilfen der Kostendruck als Entscheidungskriterium dominiert. An Case Management werden hohe Erwartungen geknüpft. Es soll qualitätssteigernd, kostensparend und zufriedenstellend für Klientel und Fachkräfte sein (S. 35). Doch für eine überprüfbare Wirksamkeit fehlen in der Sozialen Arbeit klar definierbare und überprüfbare Indikatoren und Ablaufroutinen, oft sind die Wirkungen verborgen oder erst langfristig sichtbar (S. 35). Es ist jedoch für die Soziale Arbeit von grossem Interesse, fachlich positive Wirkungen zu erzielen und diese auch belegen zu können: «Mit möglichen Wirkungen öffnet sich jedoch ein hoch komplexes Feld, denn erwartete Wirkungen von KlientInnen, Professionellen, Geldgebern und Gesetzgeber können je nach (auch gesellschaftlich

definiertem) Bedarf und der Festlegung sozialpolitischer Ziele höchst unterschiedlich sein» (Rommel-Fassbender, 2008, S. 35).

Abschliessend hält Rommel-Fassbender fest, dass Case Management in der Sozialen Arbeit trotz, oder eben gerade wegen, der ökonomischen Ausrichtung «eine personenbezogene, auf Kontinuität in der Begleitung ausgerichtete Unterstützung in schwierigen Lebenslagen und Krisen» bleibt (S. 37). Die Soziale Arbeit wird sich weiter und stärker auf eine wirtschaftliche Denkweise ausrichten müssen, dabei kann Case Management als ein fundiertes Konzept genutzt werden, wenn die Ausrichtung auf die Klientel und deren Partizipation im ganzen Prozess erfolgt (S. 38).

2.2.6 Resümee II

Der ergänzende Arbeitsmarkt stellt einen Dienstleistungsmarkt dar, der auf staatlicher Nachfrage von Arbeitsplätzen beruht. Hierbei geht es darum, soziale und berufliche Integration unter anderem von Langzeiterwerbslosen mittels Integrationsmassnahmen beziehungsweise Beschäftigungsprogrammen zu erzielen. Mit dem Erstarken des Aktivierungsparadigmas erfolgt die finanzielle Entschädigung seither in Form von aufgestockten Unterstützungsleistungen. In kritischer Betrachtung können diese Arbeitsverhältnisse als Simulationen verstanden werden, in denen zwar real produziert wird, die allerdings mit schlechter Anerkennung der Arbeitsleistung und unsicheren Arbeitsverhältnissen verbunden sind. Problematisch ist vor allem, dass damit prekäre Beschäftigungsformen für Menschen gefördert werden, die eine sichere Umgebung nötig hätten. Nicht selten besteht auch hier ein Drehtüreffekt zwischen SH und ALV, weil die Betroffenen immer von Neuem her aktiviert werden.

Der Sozialstaat nimmt im Grunde genommen die Pflicht wahr, Defizite des Marktes zu kompensieren, um eine sozial gerechte Gesellschaft herzustellen. Spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre etablieren sich allerdings Debatten über den Sozialstaat hin zur Aktivierung. Hierbei geht es darum, dass jedes Individuum eigenverantwortlich für sich selbst zu sorgen hat, Unterstützungsleistungen beruhend auf Gegenleistung bereitgestellt werden und soziale Probleme als individuelles Verschulden definiert werden.

Berufliche Integration steht in direkter Verbindung zum Aktivierungsparadigma. Dies, weil das normative Ziel, möglichst alle arbeitsfähigen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt einzugliedern und zu produktiven Gesellschaftsmitgliedern zu formen, Grundlage für ihren Auftrag ist. Aus diesem Grund folgt aus Teilen des Fachdiskurses Sozialer Arbeit scharfe Kritik. Es gehe lediglich um einen Konformitätstest und Disziplinierung. Zudem verfehle es das Ziel, wenn sich der Erfolg statt an der persönlichen Ermächtigung, rein an der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder an der Dauer einer Beschäftigungsmassnahme misst. Des Weiteren besteht ein grosses Passungsproblem zwischen Klient*innen und Leitparadigmen, weil beide Einheiten heterogene Typen aufweisen und sich je nach

dem wechselwirkend zueinander ausspielen können. Daher kann in der Arbeitsintegration allgemein davon gesprochen werden, dass diese mit ihren Mitteln oft gegenteilige Verhaltensweisen von Klient*innen reproduziert, die für eine Integration nicht förderlich sind. Auch kann die kritische Frage gestellt werden, inwiefern es überhaupt sinnvoll ist, alle Menschen um jeden Preis in einen Arbeitsmarkt integrieren zu wollen.

An dieser Stelle tritt die Soziale Arbeit auf. Entstanden aus der ehrenamtlichen Bekämpfung von Armut entwickelte sich im letzten Jahrhundert ein professionelles Arbeitsfeld, dessen Tätigkeitsfelder sich stetig ausweiteten. Als zentraler Pfeiler des Sozialstaates erhält die Soziale Arbeit ihre Aufträge und Mittel aus der Politik. Sie befindet sich also stetig im Spannungsfeld des doppelten Mandates zwischen Hilfe und Kontrolle. Neben diesem Druck durch sozialpolitische Legitimation, rechtlichen Rahmenbedingungen, und den professionellen, beziehungsweise berufsethischen Ansprüchen an sich selbst, führen aufkommende ökonomische Effizienzgedanken zu Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Institutionen und Fachkräfte der Sozialen Arbeit.

Mit der Globalisierung der Wirtschaft eröffneten sich viele neue Möglichkeiten für Unternehmen und Arbeitnehmende. Doch wurden damit auch die Auswirkungen globalisiert, die sie auf die sozialen Verhältnisse der Menschen hat. Soziale Arbeit kann also nicht nur regional oder national betrachtet werden, sondern erfordert einen offeneren Blickwinkel. Dies ist mit ein Grund für Neugestaltungen im Wohlfahrtssystem. Aber auch das kapitalistische und politische System veränderte sich in den letzten Jahrzehnten und fordert Anpassungen im Bereich der Organisation und Finanzierung von Verwaltungen und sozialen Institutionen. Mehr und mehr erfolgte die Übernahme marktwirtschaftlicher Logiken in das Handlungsfeld, welche nicht nur ergänzend agierten, sondern zu einer Verdrängung bestehender Prozesse und Prinzipien führte. Die Auswirkungen davon sind tiefgreifend und betreffen unterschiedliche Aspekte der Sozialen Arbeit. Beispielsweise veränderte sich die Finanzierung sozialer Angebote. Statt Planungssicherheit für die Anbietenden und Kontinuität im Hilfeprozess steht nun der Wettbewerb in einem künstlich erschaffenen quasi-Markt im Fokus. Dadurch, sowie durch ausgebautes Monitoring, Controlling und Steuerungsmechanismen, sollen die Kosten gesenkt werden in der Erwartung, dass Qualität und Effektivität nicht darunter leiden. Auch etablierte Konzepte der Sozialen Arbeit, wie das Case Management, werden von ökonomischen Logiken untergraben. So können politisch motivierte Einsparungen und Kürzungen verschleiert werden, was von der Sozialen Arbeit als Profession kritisch zu begegnen ist.

3 Arbeitsintegration im Kanton Bern

Der erste Teil der vorliegenden Forschungsarbeit diene der theoretischen Verortung der beruflichen Integration und zum Abgleich mit dem Fachdiskurs zu diesem Thema. Ausgehend von dieser Basis geht es in diesem Kapitel nun spezifisch um die konkrete Organisation von Arbeitsintegration im Kanton Bern. Im Hinblick auf die Fragestellung soll dabei weniger der Schwerpunkt auf die aktuelle Situation gelegt werden, sondern vielmehr darauf, wie sich diese in einem mittelfristigen Zeithorizont verändern wird. Trotzdem werden zunächst die heutigen Strukturen und Prozesse erwähnt, um das Projekt AI-BE zu kontextualisieren. Daran anschliessend folgt die Zusammenfassung des Detailkonzeptes AI-BE, welche der zentrale Teilbereich in diesem Kapitel darstellt.

3.1 Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe BIAS

Seit 2006 gilt im Kanton Bern bezogen auf die berufliche Integration das System der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS). Dieses basiert auf dem Sozialhilfegesetz des Kantons Bern, wonach das Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern (AIS) für die Bereitstellung von Beschäftigungs- und Integrationsangeboten für Erwerbslose zuständig ist. Zentrales Element im BIAS-System sind acht strategische Partner, welche für die Koordination innerhalb eines definierten Perimeters zuständig sind (Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern, 2022, S. 3–4). Die Form der strategischen Partner ist dabei sehr flexibel, sie können selbst Leistungen erbringen, aber auch Unterverträge mit weiteren Organisationen abschliessen und verfügen neben der Verantwortung für ein differenziertes und bedarfsgerechtes Angebot auch über einen gewissen Gestaltungsspielraum (S. 4). Daneben haben die strategischen Partner auch dafür zu sorgen, dass ein funktionierendes Netzwerk zwischen den SD, Gemeinden, Institutionen sowie Betrieben aus der Privatwirtschaft aufgebaut und gepflegt wird. Auch fällt die Erstabklärung sowie die Triage der Klientel in ihr Aufgabengebiet. Es erfolgt keine Ausschreibung für diese Partner, sondern sie werden vom AIS anhand verschiedener Kriterien (Angebot, Qualität, Kooperation, Ressourcen etc.) ausgewählt (S. 4–5).

Gesteuert wird das Angebot über Leistungsverträge zwischen dem Kanton und den strategischen Partnern, welche jährlich von der Behörde bewilligt werden. Durch die Revision des Sozialhilfegesetzes im Jahre 2012 verlor die Gemeinde ihre Rolle als Kostenträger. Seither werden die Angebote direkt durch den Kanton finanziert. Die strategischen Partner erstellen jährlich ein Reporting zuhanden des AIS, anhand dessen die Wirkung der Angebote analysiert wird (S. 5–7).

Innerhalb des BIAS-Systems wird nach verschiedenen Leistungsbereichen (Berufliche Integration, BI; Perspektive auf berufliche Integration, BIP; Soziale Integration, SI und Abklärungsplätze, AP) unterschieden, in welchen jeweils verschiedene Massnahmen angeboten werden (S. 9–13). Die

Bedarfsanalyse erfolgt einerseits durch das Reporting, andererseits aber auch durch Erhebungen bei den SD und unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. Die Angebote richten sich danach in erster Linie an Sozialhilfebeziehende, welche durch die zuständigen SD an die strategischen Partner überwiesen werden. Dabei haben die SD die Entscheidungskompetenz (im Rahmen des Sozialhilfegesetzes) ob eine Teilnahme an einem BIAS-Angebot angestrebt wird. Des Weiteren bleibt die Dossierführung jederzeit bei den SD (S. 5).

Je nach Lebenslage der Klientel stehen unterschiedliche Arten von Einsätzen im Fokus, etwa befristete Praktika, Bildungs- oder Abklärungs- sowie Beschäftigungseinsätze, wobei auch aufbauend aufeinander unterschiedliche Angebote in Anspruch genommen werden können (S. 18). Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen stehen dabei nicht zwingend zuerst die Bildungsangebote im Fokus, da davon ausgegangen wird, dass vorwiegend Personen *ohne Bildungsfähigkeit* beziehungsweise *Bildungswillen* begleitet werden.

3.2 Projekt Optimierung Arbeitsintegration AI-BE

Unter anderem aufgrund der Tatsache, dass zuletzt im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes vor zehn Jahren eine grössere Anpassung in diesem System stattgefunden hat, sah der Kanton Bern vor kurzem den Bedarf, das aktuelle System der Arbeitsintegration anzupassen (Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) & Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU), 2021b, S. 9). Zentraler Fokus in dieser Optimierung liegt darin, die Effizienz und Effektivität der Sozialhilfe zu steigern. Ausserdem stehen gemäss der GSI und WEU die Weiterentwicklung und Standardisierung der Steuerungsmodelle in der Sozialhilfe noch aus, was in anderen Bereichen hingegen bereits erfolgt ist (S. 9; vgl. *Projekt Neustrukturierung Asylbereich Kanton Bern (NA-BE)*). Mit der Weiterentwicklung von AI-BE besteht die oberste Zielsetzung, eine *rasche und nachhaltige Integration* von Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt zu erzielen (S. 5).

Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Regierungsräte Pierre Alain Schnegg (GSI) und Christoph Ammann (WEU) im Dezember 2020 das entsprechende Projekt *Optimierung Arbeitsintegration im Kanton Bern (AI-BE)* in Auftrag gegeben und im Januar 2021 gestartet (GSI & WEU, 2021a, S. 2–3). Seit Mitte 2022 läuft die Umsetzungsphase und mit Beginn der Überführungsphase in das neue Modell wird das Projekt ab 2025 abgeschlossen (S. 3; GSI & WEU, 2021b, S. 61). Zurzeit steht eine erste Version des Detailkonzepts zur Verfügung, welche im März 2022 für die Konsultation versandt wurde. Auf der öffentlichen Webseite ist das Konzept nicht abrufbar, jedoch auf Anfrage bei der Projektleitung erhältlich. In einer persönlichen Kommunikation im September 2022 teilte die Projektleitung mit, dass die Konsultation abgeschlossen sei und im November 2022 das weitere Vorgehen kommuniziert werde.

3.3 Zusammenfassung Detailkonzept AI-BE

In diesem Kapitel wird das Konzept des oben genannten Projekts AI-BE zusammenfassend dargestellt. Dies, um die zentralen Inhalte und Aspekte in die vorliegende Forschungsarbeit zu transportieren. Die Zusammenfassung erfolgt möglichst nah am Material (Detailkonzept), d. h. auch entlang derselben Struktur, welche das analysierte Dokument aufweist.

Zunächst wird im Material das neue Basismodell vorgestellt, welches die Neuorganisation grafisch visualisiert. Entlang dieses Modells ist die Konzeptualisierung strukturiert. Weiter definiert es Wirkungsziele sowie Wirkungsindikatoren und legt die einzelnen Umsetzungszeitpunkte der Projektarbeiten fest. Aus diesen Inhalten wird erkennbar, inwiefern die berufliche Integration im Kanton Bern weiterentwickelt wird. Wie sich im Summary zeigt, bestehen die Hauptstossrichtungen von AI-BE unter anderem in den Bereichen Wirkungsorientierung, Partner, Potentialanalyse und Triage, Prozesse, Zusammenarbeit, Digitalisierung sowie Transparenz und Steuerung (GSI & WEU, 2021b, S. 9–10). Diese Aspekte werden im Folgenden etwas detaillierter resümiert.

3.3.1 Potentialanalyse und Triage

Eine zentrale Veränderung in der Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Kanton Bern ist die Entkoppelung von Fallführung und Anbietenden im Bereich der beruflichen Integration (S. 6). Dazu werden vier Fachstellen Arbeitsintegration (FAI) als strategische Partner errichtet, mit welchen die GSI Leistungsverträge abschliesst. Die FAI verfügen über die Hauptverantwortung mit Entscheidungskompetenz und fungieren für eine *effiziente und zielgerichtete Integration* als Koordinationszentralen (S. 5; S. 19). Die FAI selbst können keine Angebote anbieten. In den Zuständigkeitsbereich gehört die Feintriage, Fallführung, Jobcoaching, Akquise, Vermittlung und die Nachbetreuung der zugewiesenen Personen (S. 6; S. 29). Dabei soll neu ein Case Management zur «strukturierten und koordinierten Gestaltung der Unterstützungs- und Beratungsprozesse» beitragen (S. 28). In der Organisation geniessen die FAI unternehmerische Freiheiten, sie werden lediglich angehalten möglichst schlank und effizient organisiert zu sein (S. 6).

3.3.2 Prozesse

In einem ersten Schritt erfolgt die Zuweisung anhand einer Grobtrriage und standardisierten Abklärungen. Die wichtigsten zuweisenden Stellen sind die RAV und die SD, wobei AI-BE sich offen gestalten lässt und in späteren Phasen weitere Zuweisende zulassen möchte, wie beispielsweise die Invalidenversicherung (IV) oder Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (GSI & WEU, 2021b, S. 5). Seitens der SD findet die Zuweisung im Rahmen des sozialhilferechtlichen Integrationsauftrags statt, wobei lediglich neue Fristen vorgegeben werden (S. 97). Konkret lauten diese bei

Neuanmeldungen oder Wiederanmeldungen zum Bezug von Sozialhilfe 30 Kalendertage und bei laufenden Unterstützungsfällen 20 Kalendertage (S. 13). Diese Fristen und Vorgaben sollen den Zuweisungsprozess straffen und vereinheitlichen (S. 14).

Nach erfolgreicher Zuweisung findet die Feintriage durch die FAI statt, um den individuellen Integrationsprozess vorzubereiten und durch die Bestimmung der notwendigen Massnahmen, sowie die Auswahl der entsprechenden Angebote zu planen (S. 5). Zur Feintriage gehört auch die klar definierte Zielgruppensegmentierung, um die Entwicklung der Betroffenen kontrollieren, sowie Auswertungen über ihre Potentiale machen zu können (S. 6). So werden die den FAI zugewiesenen Personen in die folgenden Gruppen eingeteilt (S. 35–36):

1. Arbeitsfähig/arbeitsmarktfähig
2. Teilweise arbeitsfähig/arbeitsmarktfähig
3. Arbeitsfähig/bedingt oder (noch) nicht arbeitsmarktfähig
4. Teilweise arbeitsfähig/bedingt arbeitsmarktfähig
5. Grundsätzlich arbeitsfähig, aber noch nicht arbeitsmarktfähig wegen fehlender Ausbildung

Zusätzlich bestehen zwei weitere Zielgruppen:

6. Teilweise arbeitsfähig und (zurzeit) nicht arbeitsmarktfähig
7. Arbeitsfähigkeit unklar oder umstritten (und damit auch nicht arbeitsmarktfähig)

Zugehörige Personen der Gruppen 6 und 7 werden weiterhin durch die SD begleitet beziehungsweise beraten und nicht den FAI zugewiesen (S. 48). In diesen Fällen liegt der Fokus auf der «Stabilisierung sowie Erhalt und Förderung von Ressourcen» (bisher benannt als *Soziale Integration*), wofür den SD die entsprechenden Instrumente und Mittel zur Verfügung gestellt werden (S. 7; S. 15). Ebenfalls im Sinne des oben genannten Integrationsauftrags der Sozialhilfe soll die Stabilisierung auf die Entwicklung der Arbeitsfähigkeit abzielen, um allfällige Ausschlusskriterien zu beseitigen. Das Ziel dieser Anstrengungen liegt auf einer «schnellstmöglichen Zuweisung an die FAI» und «wo diese nicht möglich ist, steht die Abklärung mit der IV im Vordergrund» (S. 48).

3.3.3 Wirkungsorientierung und Digitalisierung

Weitere wichtige Veränderungen finden im Bereich Massnahmen und Programme statt. Mit AI-BE werden keine Leistungsverträge mehr mit den Anbietenden abgeschlossen. Damit erfolgt der Wandel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung, um die Finanzierung «stärker auf die Integrationswirkung und weniger auf Strukturen und Angebote» auszurichten (GSI & WEU, 2021b, S. 9). Dadurch wird der Markt geöffnet und der freie Wettbewerb unter den Anbietenden gefördert (S. 6). Im Weiteren bedeutet dies auch, dass nur noch Leistungen bezahlt werden, welche auch

erbracht werden (S. 7). Damit basiert die berufliche Integration im Kanton Bern auf einer wirkungs- und anreizorientierten Systematik und bietet Spielraum für innovative Ideen (S. 9; S. 41).

Zur Beschaffung und Qualitätssicherung der Angebote führt AI-BE ein einheitliches Akkreditierungsverfahren ein. Dieses liegt in der Zuständigkeit einer Fachstelle des AIS. Diese Fachstelle prüft die eingehenden Gesuche und schaltet die Angebote nach positiv ausfallender Akkreditierung auf einer IT-Plattform frei. Auf dieser Plattform treten die FAI und SD als Auftraggebende auf und können die entsprechenden Dienstleistungen direkt bei den Anbietenden einkaufen beziehungsweise buchen. (S. 6; S. 45). Angebote zur sozialen Stabilisierung, wie auch die kommunalen Integrationsangebote (KIA) in Zusammenarbeit mit den SD, werden wie bis anhin weitergeführt und ebenfalls auf der Plattform zu finden sein (S. 7). Im Weiteren lässt die Angebotsplattform Auswertungsmöglichkeiten für die Steuerung zu, wie beispielsweise Daten für das Reporting und Controlling der Angebote und Massnahmen (S. 6; S. 37).

Zudem wird den FAI ein einheitliches IT-basiertes Fallführungssystem zur Verfügung gestellt. Es stellt messbare Zielindikatoren, ein effizientes und effektives Controlling sowie den Informationsfluss mit den Zuweisenden sicher (S. 7; S. 32). Hierbei ist aktuell noch unklar, ob das neue Fallführungssystem im Rahmen des Projekts *Neues Fallführungssystem im Kanton Bern (NFFS)* oder mit einer eigenen IT-Lösung umgesetzt wird (S. 33).

3.3.4 Zusammenarbeit und Partner

Mit AI-BE kommt die «Mobilisierung und Vernetzung der Potentiale der Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie aller mit Arbeitsintegration befassten Behörden, entsprechend Erweiterung des Spektrums an möglichen Partnern» eine zentrale Bedeutung zu (GSI & WEU, 2021b, S. 8–10). Damit sollen Schnittstellen optimiert und allfällige Doppelgleisigkeiten abgebaut werden (S. 8).

Insbesondere zur Wirtschaft sollen Schnittstellen optimiert werden (S. 10). Aus diesem Grund werden Arbeitgebende auf verschiedene Leistungen der FAI zurückgreifen können. Sie erhalten beispielsweise eine Ansprechperson, Nachbetreuung (2-Phasen-Modell) und im Rahmen der Vermittlung zwischen offenen Stellen und möglichen Kandidat*innen findet ein sorgfältiges *Matching* statt (S. 6; S. 29). Jobcoaches der FAI sollen «sich durch Branchen- und Arbeitsmarktkennntnisse sowie Kenntnisse des Bewerbungsmanagements aus[zeichnen]» (GSI & WEU, 2021b, S. 29). Ausserdem pflegen sie «ein eigenes Netzwerk mit Arbeitgebenden und bauen dieses laufend aus» (GSI & WEU, 2021b, S. 29).

In Bezug auf die Zielgruppe 5 (arbeitsfähig, aber fehlende Ausbildung) wird zudem die Zusammenarbeit mit der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) ausgebaut. Durch Betreuung werden Wege gesucht, Betroffenen eine Ausbildung zu ermöglichen, grundsätzlich gilt jedoch weiterhin das Primat der Regelstruktur (S. 6).

Im Weiteren wird eine engere Zusammenarbeit mit den RAV angestrebt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen lassen jedoch einen Übertrag der Fallführung an die FAI nicht zu, weshalb im Gegensatz zu den SD keine Verschiebung von Verantwortlichkeiten oder Entscheidungskompetenzen stattfinden wird (S. 32). Das bedeutet, FAI-Mitarbeitende werden «sämtliche Entscheide in Bezug auf Angebote und Massnahmen durch die CM [Case Management] RAV genehmigen lassen müssen» (GSI & WEU, 2021b, S. 32). Um diese Problematik zu lösen, finden aktuell Gespräche mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) statt.

3.3.5 Transparenz und Steuerung

In Bezug auf die Finanzierung und Steuerung ist zu beachten, dass AI-BE ohne Erfahrungswerte operiert. Zusätzlich bestehen durch den Umbau einmalige Investitions- und Übergabekosten. Aus diesen Gründen ist finanziell eine Reserve von 20 Prozent einzurechnen. Im Weiteren kommuniziert das Detailkonzept, dass «selbst wenn das neue Modell Mehrkosten verursacht, stehen diesen Einsparungen, insbesondere durch kürzere Verweildauern in der Sozialhilfe, gegenüber» (GSI & WEU, 2021b, S. 7). Zudem trägt die Subjektfinanzierung in Form von drei Pauschalen pro teilnehmende Person (Abklärungspauschale CHF 300.00, Fallführungspauschale CHF 1'444.00, Pauschale für Massnahmen CHF 5'876.00) dazu bei, dass sich AI-BE «finanzieren beziehungsweise auch refinanzieren» lässt (GSI & WEU, 2021b, S. 7).

Als weiterer zentraler Erfolgsfaktor für AI-BE gilt die verbesserte Steuerung beziehungsweise das Monitoring (S. 50). Hierbei wird in den Leistungsvereinbarungen mit den FAI eine Zielvorgabe in Bezug auf die Integrationswirkung in Form einer Gesamtquote definiert (S. 55). Im Fokus des Monitorings liegen folgende Elemente: Umsetzung (Personal, Prozesse, Steuerung); Output (Leistungen); Outcome (Auswirkungen und Zwischenziele in den Zielgruppen) (S. 56).

Der Fokus und die erwünschte Verbesserung durch AI-BE liegt auf dem Outcome-Element. Diese Verbesserung lässt sich anhand folgender Zielindikatoren messen:

- *Die Vermittlungsquote durch die FAI mit einem Zielwert von 80-90% in zwei Jahren* (Dazu zählen unbefristete/befristete Festanstellungen im ersten Arbeitsmarkt oder Lehrstellen/Ausbildungsplätze)
- *Die Dauer bis zur Vermittlung FAI mit einem Zielwert von 6-12 Monaten* (Durchschnittliche Dauer zwischen der Anmeldung an die FAI bis zur erfolgreichen Vermittlung)
- *Chancen auf Arbeitsintegration erhöhen mit einem Zielwert von 85-90%* (Anteil der Personen mit einer Begleitung durch die FAI, die im Kalenderjahr einen Wechsel in eine Zielgruppe mit grösserer Arbeitsmarktnähe vornehmen konnten)

- *Erhalt eines Arbeitsplatzes in der Nachbetreuung mit einem Zielwert von 75% (Anteil der Personen, die 12 Monate nach Beginn der Nachbetreuung durch die FAI weiterhin in Anstellung sind) (S. 56–57).*

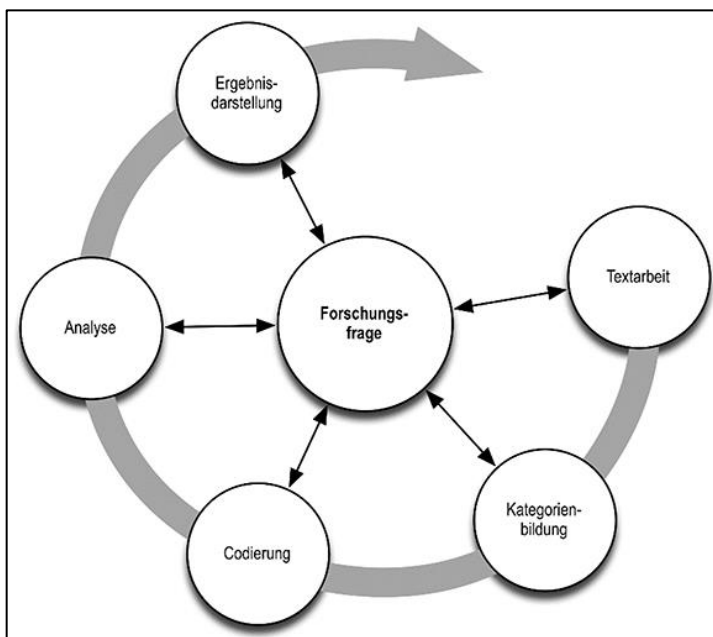
4 Methodisches Vorgehen

Um zum Erkenntnisinteresse und zur Beantwortung der Fragestellung zu gelangen, wurde ein methodischer Ansatz gewählt, der eine strukturierte Analyse mehrdimensionaler Themenfelder ermöglicht. Damit soll das Detailkonzept AI-BE so analysiert werden, dass die gewonnen Erkenntnisse dargelegt und unter anderem mit den theoretischen Bezügen verknüpft werden können. Damit sollen mögliche Herausforderungen und Veränderungen, welche auf die Soziale Arbeit zukommen, identifiziert und entsprechende Konsequenzen abgeleitet werden.

Als Basismethode wurde die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) gewählt. Um diese Analyse verständlich, nachvollziehbar und nicht zuletzt auch überprüfbar zu machen, bedarf es eines systematischen Vorgehens, wonach die Analyse nach klaren Regeln abläuft (Mayring, 2015, S. 12–15). Aufgrund der Forschungsfrage, des Umfangs des Konzepts, sowie der zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen, folgen die einzelnen Analyseschritte der Arbeit nicht exakt den komplexen Empfehlungen von Kuckartz, sondern lehnen sich lediglich an diese an. Es wurde jedoch darauf geachtet, dass die zentralen Regeln eingehalten wurden, damit die Analyse nicht weniger nachvollziehbar ist, als dies bei einer unveränderten Übernahme der Methode der Fall wäre. Die qualitative Inhaltsanalyse hält sich an die in Abbildung 1 dargestellten Phasen.

Abbildung 1

Generelles Ablaufschema qualitativer Inhaltsanalysen



Notiz. Von Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung (S. 45), U. Kuckartz, 2018, Beltz Juventa.

Aus Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass der Analyseprozess zwar vorgegeben ist, gleichzeitig aber auch einen zirkulären Charakter haben kann. Dabei ist die Forschungsfrage stets zentraler Ausgangspunkt und wird während der Analyse immer wieder in die einzelnen Methodenschritte einbezogen (Kuckartz, 2018, S. 46). Beginnend mit der intendierenden Textarbeit werden nun die einzelnen Schritte bis zur Ergebnisdarstellung erläutert und zur Verständigung mit Beispielen aus der Umsetzung untermauert.

4.1 Intendierende Textarbeit

Das zu analysierende Detailkonzept AI-BE wurde in einer ersten Phase der qualitativen Datenauswertung sorgfältig und vollständig durchgelesen. Beide Autoren taten dies unabhängig voneinander, um die jeweils andere Person, beziehungsweise deren Wahrnehmung des Textes, nicht zu beeinflussen. Begleitend zum Durchlesen wurden als wichtig erscheinende Passagen markiert und ggf. mit Fragen, Anmerkungen, Hypothesen oder anderen Bemerkungen ergänzt. Solche Memos stellen gemäss Kuckartz (2018) wichtige Elemente dar und sollten als integraler Bestandteil des Forschungsprozesses betrachtet werden (S. 58). Im Nachgang dieser ersten Textarbeit fand ein Austausch statt, in welchem einerseits die Memos und markierten Textstellen zusammengeführt, andererseits aber auch Verständnisfragen und Unklarheiten aufgegriffen und gelöst wurden. Die zu diesem Zeitpunkt nach wie vor offenen Fragen wurden beibehalten, um im weiteren Analyseprozess noch beantwortet, oder dann in der Auswertung thematisiert zu werden. Zum Abschluss dieser ersten Phase wurde eine Zusammenfassung ausgearbeitet (vgl. Kap. 3.3), welche den Lesenden dabei helfen soll, die Inhalte des Materials zu verstehen und somit die Analyse und Auswertung nachvollziehen zu können, ohne selbst das gesamte Detailkonzept durchlesen zu müssen. Im Analyseprozess diene die Zusammenfassung dazu, das Gelesene erneut zu reflektieren, das Verständnis zu überprüfen und faktenorientiert zu komprimieren (vgl. Kuckartz, 2018, S. 58–62).

4.2 Entwicklung thematischer Hauptkategorien

Kuckartz (2018) unterscheidet zwischen zwei Arten der Kategorienbildung. Bei der deduktiven Kategorienbildung werden die Kategorien vor dem ersten Konsultieren der auszuwertenden Daten gebildet. Hingegen werden diese bei der induktiven Kategorienbildung während der Bearbeitung des Materials herausgearbeitet (S. 64). Häufig kommt es dabei auch vor, dass sich die beiden Arten nicht strikt trennen lassen, es also zu einer Mischform kommt. In der vorliegenden Arbeit wurde das Kategoriensystem nicht von vornherein festgelegt. Jedoch beeinflussten das Vorwissen, frühere Einblicke in das Material, sowie Vorannahmen die induktive Kategorienbildung. Durch das Durchlesen und Zusammenfassen des Detailkonzepts entstand bereits ein erster Eindruck über die Daten, sowie eine grobe Idee für das Kategoriensystem. Angelehnt an die Forschungsfrage, sowie an die Unterfragen

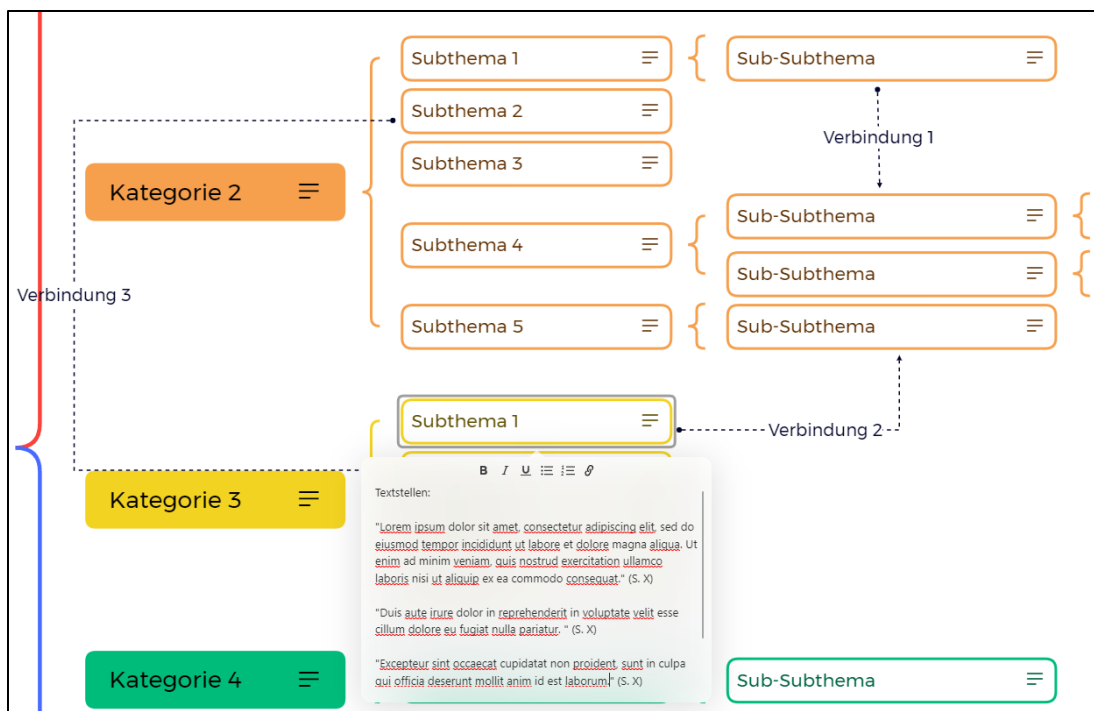
konnten sich Kategorien ausbilden lassen, die sich als Herausforderungen oder Entwicklungen in der beruflichen Integration beschreiben. Die Kategorien wurden zu diesem Zeitpunkt noch nicht als endgültig definiert, viel mehr bildeten sie vorerst grobe Orientierungspunkte für den ersten Codierschritt.

4.3 Erster Codierschritt anhand der Hauptkategorien

Im ersten Codierschritt wurde das Detailkonzept sequenziell durchgegangen und aussagekräftige Sätze, Textstellen und Abschnitte codiert. Nicht sinntragende Sequenzen wurden von der Codierung ausgenommen. Daten, die für das Erkenntnisinteresse, die Fragestellung und damit auch aus Sicht der Sozialen Arbeit nicht von Relevanz sind, wurden ebenfalls entfernt. Dies betrifft mehrheitlich Passagen, die auf die Zusammenarbeit mit den RAV eingehen. Einerseits wird die geplante Zusammenarbeit mit den RAV noch als vage beschrieben, weil sie von Faktoren abhängig ist, die die GSI und WEU, Stand 2021, nur beschränkt beeinflussen können. Daher wurden nur Schnittstellen zum Tätigkeitsfeld der SD codiert. Ebenfalls mehrheitlich von der Codierung ausgenommen wurden Themenbereiche zur technischen Umsetzung der geplanten IT-Plattform. Für die sozialarbeiterische Betrachtung ist diese ebenfalls nicht von Belangen. Die Verweise auf die Möglichkeiten der Plattform wurden jedoch in die Analyse miteinbezogen, da sie die Tätigkeit der Fachpersonen direkt beeinflussen.

Abbildung 2

Beispiel der Codierung in Xmind



Die Zuordnung der Daten zu den Kategorien erfolgte in ganzen Sätzen oder Abschnitten. Dies hat zur Folge, dass gewisse Sätze mehrfach codiert wurden. Entsprechend der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) ist dies legitim, beziehungsweise sogar vorgesehen (S. 102). Wo möglich, wurden die Absätze unterteilt und nur mehrfach codiert, wenn keine weitere Unterteilung möglich war. Während diesem ersten Codierschritt wurden die Kategorien laufend reflektiert und den neuen Erkenntnissen angepasst. Dabei wurden einerseits die Titel der Kategorien angepasst, aber auch die Beschreibungen sowie die Aufstellung der Subthemen. Es bildeten sich Beziehungen zwischen Hauptkategorien, zwischen Subthemen innerhalb einer Kategorie, sowie darüber hinaus. Für eine übersichtliche Darstellung der Kategorien mit ihrer Beschreibung, mit ihren zugehörigen Subthemen, sowie den einzelnen codierten Textstellen, wurde die Software *Xmind* verwendet. Abbildung 2 zeigt beispielhaft den verwendeten Aufbau der Kategorien, Subthemen und Textstellen. So gestaltete sich schrittweise ein komplexes, strukturiertes Gefüge, das Überblick über den aktuellen Stand der Analyse gewährleistete. Zudem eignet sich das Tool auch, um die Kategorien im Verlauf der Analyse darzustellen und Ausschnitte aus der Codierung im Rahmen der Ergebnispräsentation visuell darzustellen. Mit *Xmind* erleichterte sich das Codieren deutlich. Es ermöglichte zudem, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit bei den Ergebnissen zu erreichen.

4.4 Zusammenstellung aller mit der gleichen Kategorie codierten Textstellen

Auf den ersten Codierschritt folgte die Zusammenstellung aller Textstellen, welche mit der gleichen Kategorie codiert wurden. Dieser Schritt wurde durch die Verwendung von *Xmind* erheblich erleichtert, da es eine nach Kategorien geordnete Darstellung erlaubt. Die Textstellen konnten dann für die weitere Bearbeitung in ein frei bearbeitbares Textdokument kopiert werden.

4.5 Induktives Bestimmen von Subkategorien am Material

Nach dem Zusammenstellen der Textstellen erfolgte die Ausdifferenzierung der allgemein gehaltenen Hauptkategorien. Dabei wurde auf die Zusammenstellung zurückgegriffen, welche im vorherigen Schritt erstellt wurden. Während dem ersten Codierschritt wurden den Textstellen nicht nur Kategorien zugeordnet, sondern auch bereits ein tiefergehendes Stichwort. Damit bildete sich eine grosse Auswahl mit Vorschlägen für entsprechende Subthemen. Diese wurden in einem späteren Schritt geordnet und laufend ausdifferenziert. So wurde nochmals jeder Datensatz durchgegangen und nebst der Hauptkategorie auch einem Subthema zugeordnet. Bei Bedarf konnten diese Themen auch verschoben oder umbenannt werden, wobei die dazugehörigen Textstellen erneut auf ihre Passung überprüft wurden. Am Ende bildete sich ein Kategoriensystem, welches eine strukturierte Grundlage bot, um die Analyse auszuwerten.

In diesem Schritt erfolgte allerdings eine Abweichung vom üblichen Vorgehen. Grundsätzlich werden die Subthemen einzeln ausdifferenziert und definiert. Dieses Vorgehen hätte jedoch eine erneute Codierung des gesamten Materials bedingt. Das hätte den Rahmen der vorliegenden Untersuchung bei weitem gesprengt (Verhältnismässigkeit zwischen Materialmenge und Erkenntnisinteresse). Stattdessen wurden eine Begriffsbestimmung und eine Zuordnung der dazugehörigen Daten durchgeführt. Dieses Vorgehen sieht auch Kuckartz (2018) vor, je nach Grösse des Projekts und vorhandenem Datenmaterial (S. 110).

4.6 Zusammenfassung der Hauptkategorien

Vor dem Kernstück der Ergebnisdarstellung und Auswertung der Analyse kann nach Kuckartz (2018) noch ein Zwischenschritt eingeschoben werden (S. 110). Auch wenn die Daten etwas anders zusammengestellt, beziehungsweise aufgebaut sind als dies zum Beispiel bei einer empirischen Befragung der Fall ist, wurde dieser Zwischenschritt hier ausgeführt. Er dient dazu, die definierten Hauptkategorien in ihren Gegenständen zu umschreiben, also eine systematische, komprimierte Zusammenfassung des Materials zu erstellen.

5 Ergebnisse und Diskussion

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse entlang der Hauptkategorien diskutiert und interpretiert. Zur nachvollziehbaren und strukturierten Darlegung der Ergebnisse wird dabei jeweils innerhalb der Hauptkategorien auf die zugehörigen Subthemen eingegangen. Ausgewählte Zitate und Verknüpfungen mit den theoretischen Bezügen dienen dabei der Veranschaulichung, Begründung und Hervorhebung der Erkenntnisse.

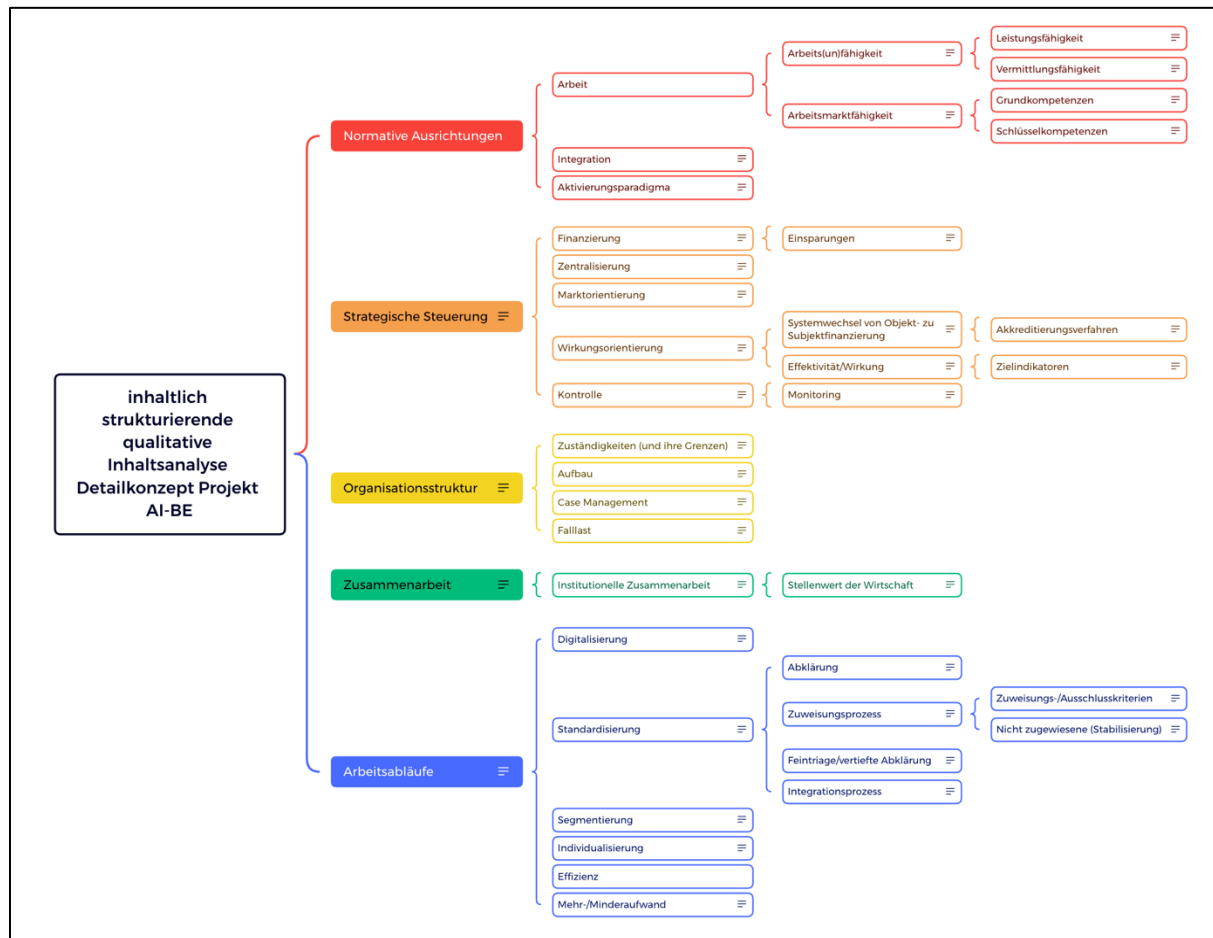
Die fünf induktiv erarbeiteten Hauptkategorien wurden im Verlauf der Analyse mit einer unterschiedlichen Anzahl an Subthemen verfeinert. Damit ergaben sich am Ende insgesamt 38 Subthemen. Aus dem Detailkonzept, welches 68 Seiten (exkl. Anhang) umfasst, wurden insgesamt 178 Textstellen herausgearbeitet. Diese wurden den Kategorien und Subthemen zugeordnet. Auf weitere quantitative Auswertungen wird in dieser Arbeit verzichtet, da sie nicht Gegenstand der zu untersuchenden Forschungsfrage sind. Inhaltlich ist den Ergebnissen aus der Analyse vorwegzunehmen, dass das Material auf der Sprachebene verschiedene Strukturmerkmale aufweist. Die gewählte Sprache und damit auch die Perspektive der verfassten Texte weisen insgesamt auf betriebswirtschaftliche und organisationsstrategische Hintergründe hin. Eine sozialarbeiterische oder geisteswissenschaftliche Prägung ist in der Schreibweise weitgehend untervertreten.

5.1 Beschreibung der Hauptkategorien

In Abbildung 3 sind die ausgearbeiteten Hauptkategorien und die zugehörigen Subthemen entsprechend visualisiert.

Abbildung 3

Struktur der Inhaltsanalyse aufgeteilt in Hauptkategorien und Subthemen



Entlang der ausgearbeiteten Hauptkategorien, welche in der Abbildung 3 ersichtlich sind, erfolgt nachstehend eine deskriptive Darstellung der einzelnen Ebenen. Diese basieren auf den Inhalten des Materials und beschreiben, was die Autoren der vorliegenden Arbeit unter den jeweiligen Bereichen subsummieren.

Hauptkategorie	Beschreibung
Normative Ausrichtungen	In Bezug auf AI-BE zeigen sich Normativitäten, die im Detailkonzept deutlich kommuniziert und eingefordert werden. Diese sind Prinzipien der <i>raschen und nachhaltigen</i> Integration in den ersten Arbeitsmarkt, das Aktivierungsparadigma, die Orientierung am Primat der Regelstruktur von Arbeit und damit auch, welche Anforderungen und Ausschlusskriterien an die Erwerbstätigkeit beziehungsweise Erwerbsfähigkeit gestellt werden.

Hauptkategorie	Beschreibung
Strategische Steuerung	Bereits in der Ausgangslage des Konzepts wird die Wichtigkeit der strategischen Steuerung betont. Sie ist zentraler Baustein von AI-BE und bringt grundlegende strukturelle Auswirkungen auf den gesamten Kanton mit sich. Hervorzuheben sind hierbei die Wirkungsorientierung und Kontrolle. Der Kanton soll trotz Auslagerung verschiedener Bereiche der Arbeitsintegration in die Privatwirtschaft die Möglichkeit haben, deren Entwicklung zu überwachen, auszuwerten und ggf. einzugreifen. Dabei stellen das festgelegte Monitoring, die Messinstrumente, die formulierten Zielindikatoren für die Gesamtwirkung von AI-BE und der Systemwechsel von Objekt- und Subjektfinanzierung seitens der Angebote den Kern dieses Bereichs dar. Zur strategischen Steuerung gehört zudem die Finanzierung, die mit der Optimierung erzielbaren Einsparungen, sowie beobachtbare Zentralisierungs- und Marktorientierungsprozesse.
Organisationsstruktur	Das Detailkonzept skizziert Prozesse, die die Organisation der Institutionen verändern werden (besonders jene der FAI). Entscheidende Veränderungen lassen sich in den klar geregelten Zuständigkeiten und in ihren Grenzen, im organisationalen Aufbau und in den definierten Rollen der Institutionen erkennen. Hierbei spielt auch das Personal eine grosse Rolle, worin die konkreten Aufgaben der (neuen) Berufsfelder, wie jene des Case Managements in den FAI, beschrieben werden. Aber auch die Falllast der einzelnen Professionellen sind ein Thema auf Ebene der Organisation in AI-BE.
Zusammenarbeit	Das neue Modell sieht eine intensivierte Zusammenarbeit zwischen den involvierten Anspruchsgruppen vor. Dabei lässt sich ein spezifischer Stellenwert der Wirtschaft erkennen, der des Öfteren jeweils zusätzlich hervorgehoben wird. Die institutionelle Zusammenarbeit verweist auf konkrete Schnittstellen, die durch AI-BE verbessert werden.
Arbeitsabläufe	Der Neuausrichtung von AI-BE gehen Veränderungen auf Ebene der Handlungskoordination in Arbeitsprozessen einher. Hierbei gewinnen die Aspekte Digitalisierung, Standardisierung, Segmentierung der Zielgruppe, Individualisierung und Effizienz an Bedeutung. Exemplarisch zeigen sich diese im neuen Zuweisungsprozess. Welchen Mehr- beziehungsweise Minderaufwand damit erzielt wird, gehört ebenfalls in die Kategorie <i>Arbeitsabläufe</i> .

5.2 Normative Ausrichtungen

5.2.1 Arbeit

Gemäss Glossar des Detailkonzepts AI-BE beziehen sich die GSI und WEU auf bestimmte normative Verständnisse in Bezug auf Arbeit. Es zeigt auf, welche Vorstellungen in Bezug auf die Erwerbssituation der Betroffenen vorherrschen und welche Erwartungen ihnen in der Arbeitsintegration gestellt werden. Diese Normativitäten orientieren sich unter anderem an:

- *Aktivierungsparadigma*: Eigenverantwortung, Arbeitsbemühung (können, wollen, dürfen), Selbständigkeit und Eigenaktivität.
- *Verhalten*: Vermittlungsbereitschaft, Lernbereitschaft, Kooperation, Motivation und Mitwirkung.
- *Recht*: Arbeitsfähigkeit, Arbeitsmarktfähigkeit sowie Vermittlungsfähigkeit als sozialversicherungsrechtliche Begriffe mit Anspruchsberechtigung, Arbeitsberechtigung und Arbeitsbewilligung.
- *Tugenden*: Verlässlichkeit und Pünktlichkeit.
- *Fähigkeiten und Eigenschaften*: Leistungsfähigkeit, Lesen, Schreiben, Sprachfähigkeit, Fach-, Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenzen, Grundkenntnisse der Mathematik, Informationen nutzen und Aufgaben beziehungsweise Probleme lösen sowie persönliche Eigenschaften.
- *Gesundheit*: psychische und physische Stabilität, körperliche und geistige Leistungsfähigkeit sowie *in der Lage zu sein*.
- *Individualisierungsprozesse und Technologisierung*: Flexibilität, örtliche und zeitliche Verfügbarkeit sowie Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien.
- *Soziales*: familiäre Stabilität (GSI & WEU, 2021b, S. 62–68).

Die normativen Ausrichtungen in AI-BE decken sich mit einem Verständnis, welches die Normalisierung des Lohnarbeitsverhältnisses und damit die Lohnarbeitsgesellschaft im ersten Arbeitsmarkt repräsentiert. Damit orientiert sich das Verständnis von Arbeit in AI-BE anhand der Anforderungen aus dem ersten Arbeitsmarkt sowie an einem tendenziell einseitigen Bild von Arbeit, in dem gesellschaftliche Bedingungen unberücksichtigt bleiben. Dabei knüpft AI-BE am Individuum an (beispielsweise am Verhalten einer Person oder an Tugenden), während problematische Arbeitsverhältnisse, Prekarität oder Veränderungen der Arbeitswelt ausgeklammert werden. In Bezug auf den Bereich der beruflichen Integration erscheint diese Ausgangslage paradox, weil der angesprochenen Zielgruppe genau diese normativ gestellten Anforderungen und arbeitsmarktlichen Realitäten im Wege stehen, während unberücksichtigt bleibt, dass Erwerbslosigkeit mit Krisen und defizitären Ressourcenlagen in Verbindung steht. In AI-BE geht es vielmehr darum, die *Verwertbarkeit* einer erwerbslosen Person zu messen und sich die Frage zu stellen, wie diese schnellstmöglich gefördert werden kann, damit eine Reintegration *rasch und nachhaltig* stattfinden kann.

Diese Normen gewinnen im Detailkonzept besonders in den Bereichen Zuweisungsprozess, Zielgruppensegmentierung, Zusammenarbeit mit der Klientel, Programmausschluss und Angebote (Typ Abklärung) an Bedeutung. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass es sich dabei oft um Ausschluss oder Zugang (*Wer gehört dazu? Wer nicht? Wann wird eine Person warum ausgeschlossen?*) handelt und dass die normativen Ausrichtungen jeweils eng zu Sanktionen stehen.

Auch lässt sich beobachten, dass das Verhalten einer Person zentraler Bestandteil für die Messung von Anspruchsberechtigung darstellt. So geht es im Zuweisungsprozess bereits in der Vorabklärung darum, ob eine Anmeldung aufgrund von Ausschlusskriterien überhaupt möglich ist. Diese erfolgt beispielsweise nicht, wenn fehlende Motivation, fehlendes Verständnis für Freiwilligkeit, längerdauernde Arbeitsunfähigkeit, Suchtproblematik, fehlende Sprachfähigkeit oder fehlende zeitliche Verfügbarkeit vorliegt (GSI & WEU, 2021b, S. 16). Die Zielgruppensegmentierung lässt sich unter anderem aufgrund von Gesundheit, sozialer Probleme (Wohnsituation, Finanzen/Schulden, Betreuungsaufgaben), Motivation, Mobilität, Berufsprofil, soziodemografischen Eigenschaften, Ausbildung/Qualifikation, Kompetenzen und/oder Leistungsfähigkeit einteilen (S. 35–36). Darüber hinaus geschieht darin eine Hierarchisierung der Zielgruppen, wobei die Gruppe 1 die *arbeits- und vermittlungsfähigste* und chronologisch die Gruppe 7 die *arbeits- und vermittlungsunfähigste* Zielgruppe darstellt. In der Zusammenarbeit mit den FAI kommen der Klientel die Aufgaben beziehungsweise Verantwortlichkeiten zu, die sich auf Motivation und Kooperation, persönliches Engagement und Mitwirkungspflicht konzentrieren (S. 20). Auch die Austrittsgründe aus AI-BE messen sich an ähnlichen Verhaltensregeln für die zugewiesenen Personen, etwa aufgrund fehlender Kooperationsbereitschaft, der fehlenden Motivation und mangelnder Mitwirkung, Zuwiderhandlung oder unentschuldigtem Fernbleiben (S. 31). Aber auch daran, ob sich die Person eignet, ob sie genug stabil ist, ob sie länger andauernde gesundheitlich bedingte Absenzen oder eine Anstellung gefunden hat (S. 31).

Auf Ebene der Angebote manifestieren sich normative Ausrichtungen ebenfalls im Bereich Motivation und Ressourcen und in Verbindung damit, diese zu eruieren beziehungsweise abzuklären: «In der Produktgruppe A werden Abklärungen vorgenommen, mit dem Ziel, Klarheit zu schaffen über motivationale und kognitive Ressourcen sowie über das Potential der betroffenen Personen aller Zielgruppen» (GSI & WEU, 2021b, S. 41). Aus diesem Grund ist festzustellen, dass für den Zugang zu AI-BE normativ gewisse Anforderungen abverlangt werden und AI-BE nicht allen zugänglich ist. Hier stellt sich die Frage, aus welchem Grund diese Rahmenbedingungen bestehen. Einerseits ist von der Vorstellung auszugehen, eine Eingliederung funktioniere nur, wenn die Anforderungen im zweiten Arbeitsmarkt nicht zu weit entfernt von jenen des ersten Arbeitsmarkts sind. Die Anforderungen sollen im Integrationsprozess entwickelt, eingeübt und gefördert werden und sind damit nachholbar beziehungsweise erlernbar (vgl. Kap. 2.2.3). Andererseits kann aber auch die These gestellt werden,

dass zu AI-BE nur Zugang erhält, wer bereits bei Eintritt einen Integrationserfolg in Aussicht mitbringt und damit den Unterstützungsprozess planbar macht, sowie den verfügbaren Mitteln (beispielsweise der Fallpauschale) gerecht wird. Zumindest lässt sich diese Annahme anhand der Zuweisungsfrage bestärken, die bereits im Vorhinein suggeriert, dass eine Anmeldung bei den FAI nur stattfinden kann, wenn eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht illusorisch ist: «Im Vordergrund steht immer die Grundsatzfrage: Ist die Arbeitsintegration bei einer Person im Moment ein realistisches Ziel?» (GSI & WEU, 2021b, S. 12).

5.2.2 Integration

Dem Subthema *Integration* kommt im Material ein spezieller Stellenwert zu. So wurde mehrmals die oberste Zielsetzung von AI-BE codiert, welche lautet, eine *rasche und nachhaltige* Integration der Klientel herbeizuführen. Mit diesem grundlegenden Ziel schafft AI-BE die Norm, auch entsprechend zu handeln. Beispiele dafür sind: «[die FAI] übernehmen die Verantwortung für die AI [Arbeitsintegration] und fungieren als Koordinationszentralen für eine effiziente und zielgerichtete Integration» und dass durch AI-BE kürzere Erwerbslosigkeit, Vermeidung von Aussteuerung, Verhütung von Erwerbslosigkeit oder Senkung der Ausgaben für Taggelder und die Sozialhilfe erzielt werden sollen. Das zeigt, dass das gesteckte Ziel auch eingelöst werden würde (GSI & WEU, 2021b, S. 8; S. 19).

Damit wird das Spannungsfeld widersprüchlicher Zielsetzungen gefördert und die Soziale Arbeit gerät zunehmend unter Druck, sich in dieser Ambivalenz zu positionieren und einen Umgang zu finden, der nicht mit ihrem Selbstverständnis im Grundsatz in einem Widerspruch steht. In AI-BE steht den Fachpersonen die Forderung gegenüber, einerseits schnell und effizient zu handeln, andererseits *nachhaltig* zu integrieren. Angesichts knapper zeitlicher und finanzieller Ressourcen stellt sich demnach die Frage, inwiefern in Unterstützungsprozessen Platz für eine Lebenswelt besteht, in der kommunikativ beziehungsweise verständigungsorientiert gehandelt werden kann, was wiederum unabdingbare Voraussetzung für eine *nachhaltige* Integration, beziehungsweise für einen sozialintegrativen Vorgang wäre (vgl. Habermas, 1981; Kap. 2.1.3). Zudem wird offengelassen, ob sich überhaupt passende Arbeitsstellen finden lassen und in welcher Art und Weise sich damit eine *nachhaltige* Integration ausgestaltet.

Zwar plant AI-BE beispielsweise die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zu fördern. Allerdings ist damit nicht gemeint, die Wirtschaft zunehmend in die Pflicht zu nehmen, sondern vielmehr, Hand und Finanzen zu bieten, damit eine Eingliederung möglich wird (vgl. Kap. 5.5). Weder bricht dies Strukturen, noch schafft es wirkungsvolle Prävention, sondern bleibt bei der Symptombekämpfung und damit auf der individuellen Ebene, in dem sich das Individuum selbst in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt integrieren soll: «und scheitern kann nur die Klientin, indem sie bei mangelnder Aktivität sanktioniert

wird, während der Staat nicht für die nicht gelingende Integration haftbar gemacht werden kann» (Nadai, 2005, S. 25; vgl. Kap. 2.2.4).

Gemäss der GSI und WEU (2021b) ist eine nachhaltige Integration gesichert, «wenn eine Person während zwölf Monaten ohne Unterbruch im ersten Arbeitsmarkt angestellt ist» (S. 29). Förderlich für den Integrationsprozess seien unter anderem klare Zielvereinbarungen, eine an den Einzelfall angepasste Abklärung oder Niederschwelligkeit (S. 19). Hemmend für eine erfolgreiche Integration seien wechselnde Betreuungsverhältnisse oder fehlende Individualisierung durch eine zu hohe Standardisierung (S. 19). An dieser Stelle ist ein Widerspruch zu erkennen, zumal in der *raschen* Integration durch AI-BE Standardisierungsprozesse deutlich gefördert werden und neue Betreuungsverhältnisse entstehen, deren Vielfalt und Trennung von Schnittstellen die Vertrauensbasis beeinträchtigen könnten (vgl. Kap. 5.6).

Wie bereits erwähnt, ist aus Sicht der Sozialen Arbeit klar, dass Zeit ein wichtiger Faktor darstellt, um, wenn überhaupt dieser Anspruch besteht, in Unterstützungsprozessen Lern- und Veränderungswirkungen herbeizuführen. Die Klient*innen sind in ihren Lebenssituationen darauf angewiesen, Zeit zu erhalten, um sich auf ihre individuellen Prozesse einzulassen und ihre eigenen Erfahrungen zu machen, unabhängig davon, welches Ergebnis von ihnen erwartet wird. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass sich die normative Ausrichtung einer *raschen und nachhaltigen* Integration auf die Klientel beispielsweise in Form von Stress, Überforderung oder Frustration auswirken könnte. Dies deckt sich mit dem Hinweis von Schallberger und Wyer (2010), dass sich ein Integrationserfolg beziehungsweise -misserfolg nicht in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und ihrer Dauer bis zu diesem Zeitpunkt messen lässt, sondern vielmehr darin, «ob die Programmteilnahme ermächtigend in dem Sinne gewirkt hat, dass mit ihr eine psychosoziale Stabilisierung, eine Qualifizierung oder irgendeine andere Form der direkten oder indirekten Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit verbunden war, oder ob der jeweilige Einzelfall zusätzlich frustriert, demotiviert oder entmutigt aus dem Programm austritt» (S. 167; vgl. Kap. 2.2.3). Dass Erfolg anhand der Anzahl von Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt definiert wird, anstatt durch die Dauer des Prozesses, lässt darauf schliessen, dass eine rasche, aber nicht eine nachhaltige Lösung gesucht wird. Deshalb findet sich in Verbindung zum Erfolg anhand der Anzahl von Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt und nicht auch an der Dauer die Problematik, dass eine rasche, aber nicht nachhaltige Lösung gesucht wird (GSI & WEU, 2021b, S. 55).

Somit erscheint besonders interessant, dass AI-BE mit dem Begriff der *nachhaltigen* Integration nicht die Qualität des Integrationsprozesses aus fachlicher Sicht meint. Vielmehr wird in diesem Zusammenhang eine kurzfristige Perspektive angestrebt. Etwa in Form von Quantität, beziehungsweise, ob eine Eingliederung gelungen ist und ob diese länger als mindestens 12 Monate

dauert. In dieser Perspektive zeigt sich die fälschliche Annahme, dass eine *rasche und nachhaltige* Integration Einsparungen durch eine verkürzte Verweildauer in der Sozialhilfe erzielt werden.

5.2.3 Aktivierungsparadigma

Im Detailkonzept zeigt sich Aktivierung an verschiedenen Stellen. Erstens darin, dass sich AI-BE am gesetzlichen Auftrag der Sozialhilfe und damit an der Pflicht orientiert, alles Erforderliche zu unternehmen, um die Bedürftigkeit zu vermeiden, zu beheben oder zu vermindern, sowie dass bei Nichterfüllung Sanktionen ausgesprochen werden können (Sozialhilfegesetz, 2001, Art. 28; vgl. Kap. 2.2.2). Gemäss der GSI und WEU (2021b) reicht diese Regelung, um eine Teilnahme eines Angebotes zu erzwingen: «Sofern zumutbar, können sie [die Klientel] die Zuweisung in eine Massnahme nicht ablehnen resp. hat eine Ablehnung Konsequenzen (Sanktionen SKOS F.2)» (S. 97; S. 48). Hierbei wird augenfällig, dass das Aktivierungsparadigma besonders in Zusammenhang mit den Zielgruppen 6 und 7 steht, bei welchen es darum geht, «die betroffenen Personen weiterzuentwickeln und diese ggf. zu einem späteren Zeitpunkt den FAI zuzuweisen» (GSI & WEU, 2021b, S. 7). Hier steht Aktivierung auf der einen Seite zwar in einer emanzipatorischen Perspektive zur persönlichen Weiterentwicklung, auf der anderen Seite allerdings als normative Anpassungsleistung an Anforderungen (vgl. Wyer, 2014).

Dass die Sozialhilfe als konkretes Mittel zu dieser Aktivierung genutzt wird, lässt sich darin erkennen, dass die SD gemäss der GSI und WEU (2021b) Personen ohne erkennbare Perspektive im ersten Arbeitsmarkt *fit* für die FAI zu machen haben (S. 15). Hierbei besteht die Anweisung, die beiden Zielgruppen in Richtung Arbeitsfähigkeit zu entwickeln, sowie Anstrengungen zu unternehmen, um allfällige Ausschlusskriterien zu beseitigen und damit eine schnellstmögliche Zuweisung an die FAI zu erzielen: «Sobald eine Zuweisung an die FAI möglich ist, muss diese vorgenommen werden» (GSI & WEU, 2021b, S. 48). Damit knüpft AI-BE die Aktivierung zusätzlich an einem Zeitfaktor. Dieser Hinweis zeigt sich auch in der Zuweisung, die jeweils relativ rasch (innerhalb von 20–30 Kalendertagen) zu erfolgen hat und Personen der Zielgruppe 6 und 7 lediglich 12 Monate Zeit gewährt wird, sich dahingehend entsprechend anzupassen: «Ist eine AI zur Zeit der Situationsanalyse nicht möglich, wird folgende Anschlussfrage geklärt: Besteht eine realistische Chance, dass mit dem Einsatz gezielter Massnahmen die Voraussetzungen geschaffen werden können, damit die AI innerhalb eines Jahres zum Ziel werden kann?» (GSI & WEU, 2021b, S. 12–13).

Ob eine Zuweisung möglich ist, «wird zudem standardisiert und regelmässig überprüft» (GSI & WEU, 2021b, S. 13). Damit erfolgt mittels Macht- und Kontrollmechanismen die regelmässige und systematische Prüfung, ob eine Arbeitsmarktintegration möglich ist. Wo diese nicht möglich ist, ist eine Abklärung mit der IV zu tätigen (S. 48). Somit gerät die Klientel unter einen strukturellen Legitimationsdruck, ihre Teilnahme anhand von konformem Verhalten immer wieder zu beweisen.

Oder es führt dazu, dass nonkonformes Verhalten zu einer wiederholten IV-Abklärung führt, obwohl deren Erfolg auf ihr Leistungsbegehren aussichtslos ist, weil sich die Situation zur letzten Abklärung grundsätzlich nicht verschlechterte (Drehtüreffekt) (vgl. Wyer, 2014). Deshalb lässt sich auf polemische Weise die These bilden, *dass mit AI-BE nun aber sicherlich alle erwischt werden, die sich bis anhin davor entziehen konnten.*

5.3 Strategische Steuerung

5.3.1 Finanzierung

Die Analyse hat ergeben, dass die Finanzierung ein Mitgrund für die Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Kanton Bern war. Das zeigt sich beispielsweise darin, dass AI-BE die Optimierungen stark auf Effizienzsteigerung auslegt, um mittels schnelleren Zuweisungsprozessen Kosten einzusparen (GSI & WEU, 2021b, S. 7). Ebenfalls rechnen die GSI und WEU durch den Systemwechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung mit verminderten Ausgaben, da sich dadurch die Gesamtwirkung von AI-BE verbessere und somit Einsparungen in Form von kürzeren Verweildauern in der Sozialhilfe oder von verminderten Ausgaben für Taggelder realisiert werden (S. 7–9). Legitimiert wird der Bedarf an Einsparungen durch *grosse gesellschaftliche Herausforderungen*, vor denen die Sozialhilfe aufgrund von Veränderungen von Arbeits-, Lebens- und Geschäftsmodellen, Migration und demografischem Wandel steht (S. 9). Zwischen den Zeilen lässt sich hier der Bedarf an Einsparungen in der Sozialhilfe in Verbindung mit einem normativ aufgeladenen Problem lesen, was eine gewisse Dringlichkeit um Neujustierung (hier: Optimierung) aufzudrängen versucht. Argumentationslinien wie diese zeichnen sich in Zusammenhang mit dem Abbau des Sozialstaates, in politischen Prozessen und damit auch in ökonomischen Spannungsfeldern des öffentlichen Sektors immer wieder ab (vgl. Kap. 2.2).

Allerdings sind die Anstrengungen um Einsparungen vorerst als Kompensation für die *Umbaukosten* in der Startphase (einmalige Investitions- und Übergabekosten) zu verstehen (GSI & WEU, 2021b, S. 7). Trotzdem ist gegenüber dem aktuellen System Kostenneutralität zu erwarten und längerfristig soll sich AI-BE finanzieren beziehungsweise gar refinanzieren lassen (S. 7). An dieser Stelle ist festzuhalten, dass diese Annahmen auf fehlenden Erfahrungswerten, Schätzungen und Annahmen beruhen, da die Wirkung von AI-BE nicht getestet werden kann und sich die Finanzierung in der Praxis zu validieren hat (S. 50; S. 58–59). Hierbei kann kritisiert werden, dass parallel zu den vage beschriebenen Thesen von AI-BE keine Evaluation des bisherigen BIAS-Modells stattgefunden hat. Aus fachlicher Sicht ist zwar zu begrüßen, dass der Kanton Bern in regelmässigen Abständen seine Konzepte überarbeitet, allerdings sollte dies nicht ohne Evaluation des bestehenden Systems geschehen (vgl. Interpellation, 2022.RRGR.54, 2022). Denn damit liegt die Gefahr nahe, dass Geld investiert wird, ohne dass für die

Zielgruppen oder für die Fachpersonen eine tatsächliche Verbesserung der Verhältnisse zu erwarten ist.

5.3.2 Zentralisierung

Optimierungsleistungen durch AI-BE weisen Zentralisierungsprozesse auf, etwa in der Reduktion von strategischen Partnern von aktuell acht auf zukünftig vier (GSI & WEU, 2021b, S. 6). Zusätzlich werden kleinere Ableger (Satelliten) aus Effizienzgründen nicht mehr gefördert (S. 22; vgl. Kap. 5.7.5). Einerseits entstehen damit längere Anfahrtswege für Klient*innen, die mehr Reisekosten verursachen. Andererseits bildet sich eine Gegenteilstendenz von Niederschwelligkeit, weil grössere und unerreichbarere Zentren errichtet werden. In Betrachtung dieses Aspektes erfahren weniger mobile Personen einen stärkeren Nachteil, obwohl diese verstärkt auf das Angebot einer Arbeitsintegration angewiesen wären. Hinzu kommt, dass Zentralisierungen mehr Hürden, wie beispielsweise Unerreichbarkeit, schaffen, die sich auf das Vertrauensverhältnis zwischen dem Fachpersonal und der Klientel beeinträchtigend auswirken können. Auch steht dieses Prinzip im Widerspruch zu den genannten Faktoren für einen erfolgreichen Integrationsprozess (S. 19; vgl. Kap. 5.2).

5.3.3 Wirkungsorientierung

Die Ebene der Wirkungsorientierung stellt im Detailkonzept einen sehr wichtigen Bereich dar. Der zentrale Fokus von AI-BE liegt darin, eine anreizorientierte berufliche Integration zu fördern und sich damit weniger auf die Strukturen sowie Angebote auszurichten, sondern vielmehr auf die Integrationswirkung zu konzentrieren (S. 6; S. 9). Als Mittel um dies zu erreichen, wird die Umstellung von einer Objektfinanzierung zu einer wirkungsorientierten Subjektfinanzierung angestrebt. Es sollen folglich keine Leistungsverträge mehr ausgehandelt werden, sondern über Pauschalen nur noch die Leistungen bezahlt werden, welche auch erbracht wurden (S. 9). Die Formulierungen im Detailkonzept deuten an, dass das bisherige System nicht effektiv ist und auch Leistungen bezahlt werden, die entweder nicht zielführend sind, also die gewünschte Wirkung (nachhaltige Integration) nicht erzielen, oder aber gar nicht erst in Anspruch genommen beziehungsweise umgesetzt wurden. Jedoch wird nicht weiter darauf eingegangen. Stattdessen wird an verschiedenen Stellen der Wechsel der Finanzierungsmethode erwähnt.

Für die Anbietenden von Integrationsmassnahmen bedeutet dieser Wechsel einen drastischen Einschnitt, besonders in ihrer Organisations- und Planungssicherheit. Im BIAS-System konnten durch Leistungsverträge abgesicherte Leistungen mittel- bis langfristig zur Verfügung gestellt werden, während diese künftig flexibel hoch- und runterzufahren sind, je nachdem, wie die übergeordnete Stelle (FAI) diese in Anspruch nimmt. Im Kontext standardisierter Zuweisungsprozesse und effizienter

Abläufe bedeutet dies einen grossen organisatorischen Aufwand für die Anbietenden. Die Angebote müssen geplant werden, ohne davon ausgehen zu können, dass diese am Ende auch in Anspruch genommen und dadurch finanziert werden. Zudem werden jeweils nicht die Anbietenden als solche, sondern die einzelnen Massnahmen und Angebote *akkreditiert* (GSI & WEU, 2021b, S. 43). Die Ressourcen, die für ein Angebot notwendig sind, müssen dennoch bereitstehen, um kurzfristig abgerufen werden zu können. Insgesamt erfolgt damit eine Risikoabwälzung vom Staat auf Private beziehungsweise auf einzelne Angebote. In finanzieller Hinsicht kann damit von den Anbietenden nicht abgeschätzt werden, in welchem Umfang die Angebote genutzt werden, während die Preise dafür aber feststehen müssen, um sich gegen die *Konkurrenz* behaupten zu können (vgl. Kap. 5.3.4). Finanziert wird am Ende nur das, was die gewünschte Wirkung (voraussichtlich) am besten erzielt.

5.3.4 Marktorientierung

Mit dem Wechsel der Finanzierung geht auch eine Öffnung des Angebotsmarktes einher. Dadurch, dass bestimmte Leistungen nicht mehr über Jahre hinweg an einzelne Anbietende vergeben werden, bietet sich die Möglichkeit für verschiedene Institutionen, ein entsprechendes Angebot anzubieten. Das Ziel von AI-BE ist dabei, durch einen offenen Markt den freien Wettbewerb zu fördern und somit ein effizientes, innovatives und qualitatives Angebot für Leistungen in der Arbeitsintegration bereitzustellen (S. 6; S. 8; S. 41). Aus ökonomischer Sicht ist dieser Schritt logisch, da er dem Gedanken entspricht, dass der Markt immer effizienter arbeitet, als dies ein strukturierter Verwaltungsapparat tun kann (vgl. Kap. 2.2.5). Aus sozialarbeiterischer Sicht ist diese Vorgehensweise kritisch zu hinterfragen, denn in der kapitalistischen Marktwirtschaft steht der Gewinn im Fokus, welcher sich auf ein stetiges Wachstum ausrichtet. Sozialarbeiterische *Produkte* lassen sich allerdings nicht auf dieselbe Ebene reduzieren. Viel mehr sind es schwer messbare Kriterien, welche (wenn überhaupt) über *Erfolg* oder *Misserfolg* entscheiden. Auch darf der Blick nicht einzig und allein auf dem Endprodukt liegen, sondern es gilt, den gesamten Weg dahin zu betrachten.

Hinzu kommt das Paradox, dass im sozialen Bereich lediglich ein quasi-Markt herrschen kann (vgl. Kap. 2.2.5). Selbst wenn verschiedene Angebote zur Auswahl stehen, gibt es immer nur einen *Käufer* – den Staat. Die Idee, dass sich durch den Markt die Preise und das Angebot selbst regulieren (S. 54), funktioniert also nur einseitig. Der Staat als marktbeherrschender Käufer der Leistungen besitzt eine Monopolstellung, die er ausnützen kann, um den Preis zu drücken. Im unweigerlich folgenden Konkurrenzkampf zwischen den Anbietenden besteht eine erhebliche Gefahr, dass zugunsten eines tieferen Preises Einschnitte bei der Qualität in Kauf genommen werden. Das Konzept beschreibt hierzu, dass die FAI in einem solchen Fall die betroffenen Anbietenden bei weiteren Aufträgen nicht mehr berücksichtigen würden. Da die FAI selbst aber auch einem Kostendruck unterliegen, sind hier berechtigte Zweifel angebracht. Im Detailkonzept sind mögliche Fehlanreize aufgeführt, welche mit

diesem Systemwechsel einher gehen können (vgl. S. 55). Die genannten Fehlanreize und Lösungsansätze zeigen sich jedoch wenig differenziert. Im Hinblick auf die Umsetzung von AI-BE lohnt es sich, wenn der Kanton – genauer gesagt die GSI als planende Stelle – sich noch vertiefter damit auseinandersetzt. So können mögliche Hindernisse schon vor der Umsetzung eruiert werden und entsprechende Massnahmen getroffen werden.

5.3.5 Kontrolle

Wie die Soziale Arbeit, so ist auch die berufliche Integration stark geprägt vom doppelten Mandat, etwa der Hilfe und Kontrolle. Mit dem Konzept AI-BE verändern sich nicht nur Art und Ablauf der Hilfestellung, sondern es entstehen auch neue Elemente der Kontrolle für den Kanton Bern. Bereits zu Beginn des Konzepts wird erläutert, dass die Zuweisung in die Zielgruppen auch der Entwicklungskontrolle der Klientel dient (GSI & WEU, 2021b, S. 6). Auch liessen sich damit Entwicklungspotentiale bei den zugewiesenen Personen, aber auch generell für die Arbeitsintegration im Kanton Bern erkennen (S. 6). Die Dimension der Kontrolle zeigt sich somit auf zwei Ebenen: Die GSI kontrolliert die umsetzenden Institutionen (FAI, SD), die wiederum die Klientel kontrollieren. Letzteres zeigt sich besonders in den erstrebten Standardisierungsprozessen, welche sowohl für die initiale Zuweisung, als auch bei Ablehnung durch die FAI im Rahmen der weiteren Begleitung durch die SD geplant sind.

Eine noch zentralere Rolle nehmen Kontrollmechanismen in Form von Monitoring und Steuerung ein. Diese Instrumente hielten bereits im BIAS-System Einzug und gewinnen im Rahmen von AI-BE zusätzlich an Stellenwert. Dieser wird auch mehrmals direkt benannt: «Die Steuerung beziehungsweise das Monitoring ist ein zentraler Erfolgsfaktor für AI-BE» (GSI & WEU, 2021b, S. 50); «Dem Monitoring kommt eine Schlüsselrolle zu» (S. 53); «Der Steuerung und der Wirkungsmessung kommt damit eine entscheidende Bedeutung zu» (S. 55). Im Monitoring von AI-BE liegt der Fokus nebst Umsetzung und Output auf dem Element Outcome. Outcome bezeichnet an dieser Stelle die Messung der Wirkung mit der Beobachtung, ob die vordefinierten Zielwerte erreicht werden (S. 56). In Verbindung mit den theoretischen Bezügen manifestiert sich hier strategisches Handeln, weil sich die Handlung an einer im Voraus abschätzbaren Reaktion orientiert (vgl. Kap. 2.1.3). Damit hat das Monitoring die Rolle inne, sicherzustellen, dass die Wirkungen der gewählten Strategie auch herbeigeführt werden. Bei Abweichungen wird eingegriffen, beispielsweise indem die FAI dazu angehalten werden, die Gründe für die Nichterreichung der Zielindikatoren zu erläutern oder in Form von Stichproben bei Personen bei den RAV sowie den SD, wenn zu geringe Zuweisungsquoten an die FAI vorliegen (GSI & WEU, 2021b, S. 58–59). Aus sozialarbeiterischer Sicht wäre bei solchen Eingriffen zu begrüssen, offen für die Anerkennung von Unzulänglichkeiten im System zu sein, um in einer fachlich adäquaten Anpassung dem tatsächlich vorliegenden Bedarf gerecht zu werden.

Zwar ist das Bedürfnis nachvollziehbar, dass der Kanton Bern wissen möchte, ob die finanzierten Leistungen auch wirksam sind. Damit lässt sich auch die inhaltliche Arbeit von Sozialarbeitenden legitimieren und der Wert der Leistungen verdeutlichen (vgl. Seithe, 2012, S. 214). Allerdings ist dies in Bezug auf Soziale Arbeit mit Vorsicht zu geniessen, weil die Vermessung ihrer Leistung ihrem Selbstverständnis widerspricht. Dies vor dem Hintergrund, weil die Erfassung, Bestimmung und Überprüfung von Wirkungen, Effekten und Ergebnissen Sozialer Arbeit in rein quantitativer Art und Weise nicht möglich ist (vgl. Seithe, 2012, S. 214; vgl. Kap. 2.2.5.5).

5.4 Resümee III

Bis zu diesem Kapitel wurde die erste Hälfte der ausgearbeiteten Ergebnisse dargelegt. Aus diesem Grund erfolgt an dieser Stelle eine kurze Zusammenfassung der behandelten Aspekte. Die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse ergab zu den Ebenen *Normative Ausrichtungen* und *Strategische Steuerung* folgende Erkenntnisse:

Die normativen Ausrichtungen in AI-BE orientieren sich unzulänglich an sozialen Verhältnissen der Klientel, wobei der Schwerpunkt vielmehr an einem eindimensionalen Verständnis von Erwerbslosigkeit anknüpft. So stellt sich die Frage, inwiefern hier AI-BE dem Bewusstsein über Krisensituationen oder defizitären Ressourcenlagen gerecht wird und der angesprochenen Zielgruppe als unterstützend für ihre sozialen Probleme begegnen kann. Weitere Auswirkungen im Zusammenhang mit normativen Ausrichtungen zeigen sich in der widersprüchlichen Zielsetzung in Integrationsprozessen. Für die Soziale Arbeit ergibt sich daraus die Notwendigkeit, Leistungen innerhalb eines Spannungsfeldes zu erbringen, die ihre Qualität gefährdet und das Ziel gemäss ihrem Selbstverständnis verfehlt. Aber auch zeigen sich Widersprüche zwischen im Konzept genannten Faktoren, welche förderlich beziehungsweise hemmend für einen Integrationsprozess sind. Des Weiteren ist festzuhalten, dass sich verschiedene Konzeptionen von AI-BE auf der Logik des Aktivierens gründen. Dies zeigt sich in der allgemeinen Norm der Zuweisung und spezifisch in Zielgruppensegmenten, die dieser aktuell nicht gerecht werden. Zur Verpflichtung stützen sich GSI und WEU auf den gesetzlichen Auftrag der Sozialhilfe.

Im Grundsatz wird die berufliche Integration im Kanton Bern künftig mit denselben Mitteln finanziert wie bis anhin. Diese werden allerdings mit Optimierungsleistungen ausdifferenziert, womit AI-BE meint, den gesamten Prozess der Arbeitsintegration effizienter auszugestalten, um durch schnellere Zuweisungen Kosten einzusparen. So sollen in der Gesamtwirkung Einsparungen in Form von kürzeren Verweildauern in der Sozialhilfe erzielt werden. Zudem erfolgt eine Reduktion der Anzahl strategischer Partner (neu FAI), welche zu einer Zentralisierung der ersten Anlaufstellen in Ballungszentren führt. Der zusätzliche Verzicht auf kleine Ableger erschwert die Zugänglichkeit, was ebenfalls in einem

Widerspruch zu den im Konzept selbst genannten Faktoren eines erfolgreichen Integrationsprozesses steht. Im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung steht der Systemwechsel von einer Objekt- hin zu einer Subjektfinanzierung. Darin werden nicht mehr die Institutionen als solche mittels Leistungsverträgen finanziert, sondern die Massnahmen und Angebote, sobald sie von der Klientel in Anspruch genommen werden. Für die Institutionen bedeutet dies ein gesteigertes Risiko und notwendige zusätzliche Flexibilität. Im direkten Zusammenhang steht dabei die Öffnung des Massnahmenmarktes, die für eine neue Konkurrenzsituation unter den Anbietenden sorgt. Dies verschärft die Situation der Angebote und damit jene der Fachkräfte und der Klientel, weil eine Risikoabwälzung vom Staat auf Private stattfindet. Weitere Entwicklungen strategischer Steuerung zeigen sich in den Instrumenten *Monitoring* und *Steuerung*. Die neu gestalteten Prozesse werden mit Indikatoren ausgestattet, welche eine Überprüfbarkeit der Wirkung sicherstellen sollen. Dabei wird jedoch ausser Acht gelassen, dass solche Ziele in der Sozialen Arbeit oftmals schwer überprüft werden können, respektive eine Überprüfung nicht in jedem Kontext Sinn ergibt. Für den Kanton Bern stellen sie jedoch die Grundlage dar für seine Steuerung.

5.5 Organisationsstruktur

5.5.1 Zuständigkeiten

Die FAI bilden auf organisatorischer Ebene die zentralste Neuerung von AI-BE. Zum Zeitpunkt der Überweisung durch den SD an die FAI, übernimmt die FAI die fachliche Fallführung für den Bereich der beruflichen Integration vollständig (GSI & WEU, 2021b, S. 5; S. 19). Dies geschieht entweder bei der initialen Beurteilung zu Beginn einer Unterstützungszeit, oder – bei längerdauernden Unterstützungen – sobald die Zugangsvoraussetzungen erfüllt sind. In einem ersten Schritt erfolgt dann die Feintriage. Sie dient der Zuordnung in eine definierte Zielgruppe, der individuellen Integrationsplanung und der Bestimmung der notwendigen Massnahmen. Nebst der Fallführung müssen die FAI weitere Aufgabengebiete abdecken: Das Jobcoaching, die Vermittlung und auch die Nachbetreuung von zugewiesenen Personen. Somit dient die FAI als Koordinationszentrale für die Integration (S. 19).

Bei Personen, welche die Voraussetzungen für eine Überweisung an die FAI nicht erfüllen, bleibt die Verantwortung für den Bereich der Arbeitsintegration bei den zuständigen SD. Dies betrifft die Zielgruppen 6 und 7, welche weiterhin gemäss dem gesetzlichen Integrationsauftrag der Sozialhilfe in allen weiteren Lebensbereichen unterstützt und begleitet werden. Erwähnt wird auch die Zuständigkeit für allfällige Sanktionen, welche weiterhin bei den SD liegen wird (S. 32; vgl. Kap. 2.2.2).

Für die Klientel bedeutet diese Aufteilung der Verantwortung, dass je nach persönlicher Lebenssituation die Ansprechperson für Anliegen zum Thema Arbeit in einer anderen Institution zu finden ist. In manchen Fällen wird sich die Zuständigkeit auch während einer laufenden Unterstützung

ändern. Dies stellt die Klientel, aber auch die Sozialarbeitenden auf den SD und FAI, vor die Herausforderung, diesen Übergang so schonend wie möglich zu gestalten, damit die Hilfeleistung nicht unterbrochen wird und keine Konflikte auftreten. Die Beziehungsarbeit, die Basis jeglicher Hilfeleistungen in der Sozialen Arbeit, wird durch unklare Zuständigkeiten auf die Probe gestellt (vgl. Kap. 4.4). Daher ist die Entkoppelung von beruflicher Integration und sozialer Stabilisierung als kritisch beziehungsweise nicht sinnvoll für einen integrativen Prozess zu betrachten.

Im Detailkonzept AI-BE ist klar festgehalten, welche an der Arbeitsintegration beteiligten Stellen über welche Rolle im Integrationsprozess verfügen, inklusive der Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie der Beziehung zu den FAI (S. 19–20). Vor dem Hintergrund eines möglichen Interessenskonfliktes erscheint die Einschränkung, dass die FAI selbst keine Massnahmen oder Angebote anbieten dürfen als sinnvoll (S. 6; S. 10). Dies stellt einen grossen Unterschied zum bestehenden Modell dar, in dem die strategischen Partner selbst auch Angebote durchführen konnten.

5.5.2 Aufbau

Der Kanton sieht vor, dass vier FAI geschaffen werden sollen, welche die Aufgaben für das ganze Kantonsgebiet übernehmen. Im Vergleich zum BIAS-Modell halbiert sich dadurch die Anzahl an strategischen Partnern (GSI & WEU, 2021b, S. 6). Aus verschiedenen Gründen ist dabei nicht vorgesehen, dass die FAI direkt durch den Kanton betrieben werden. Stattdessen sollen diese aus den bestehenden BIAS-Partnern rekrutiert werden (vgl. S. 21). Dies soll einer schlanken Umsetzung dienen und durch den Verzicht auf eine Ausschreibung wird verdeutlicht, dass keine Gewinnorientierung seitens der künftigen Partner vorgesehen ist. Im Konzept wird an mehreren Stellen darauf verwiesen, dass die Organisation der FAI nicht weiter vorgegeben wird. Im Aufbau und der Ausgestaltung können sich die FAI also frei bewegen, solange die zentralen Funktionen erfüllt werden. Dies kann auch dazu führen, dass die vier FAI unterschiedlich aufgebaut werden, auch in ihrer Organisationsform, da sowohl private Institutionen wie auch öffentliche Organisationen auf kommunaler Ebene für den Kanton als Vertragspartner in Frage kommen (S. 21). AI-BE hebt besonders hervor, dass die FAI schlank, effizient und zielführend aufgebaut werden müssen (vgl. S. 6; S. 21; S. 55).

Wie bereits in Kapitel 5.4.2 beschrieben, ist eine Zentralisierung der Dienste zu kritisieren. Für die Klientel wird dadurch der Aufwand erhöht, wenn sie beispielsweise für ein Gespräch persönlich bei den FAI vorstellig werden müssen. Aus diesem Grund sind Dynamiken zu beobachten, die über dem Interesse der Zugänglichkeit stehen. Durch wenige, dafür grössere Fachstellen sollen die Kosten konsolidiert und Synergieeffekte genutzt werden. Dies lässt sich auch durch die mehrfache Erwähnung der effizienten Ausgestaltung dieser Fachstellen bestätigen. Insgesamt ist der Aufbau noch zu wenig konkret, als dass sich daraus Schlüsse für die Zukunft ziehen lassen würden.

5.5.3 Case Management

Für die Optimierung der beruflichen Integration wurde Case Management als ein zentrales Mittel ausgewählt. In den FAI sollen Case Manager*innen als fallführende Personen über den gesamten Integrationsprozess für die Situationserfassung, Triage und letztlich die Buchung geeigneter Massnahmen verantwortlich sein (GSI & WEU, 2021b, S. 28). Auch die weiteren Aufgabengebiete der FAI (Jobcoaching, Akquise, Vermittlung) können durch das Case Management abgedeckt werden. Dabei lässt das Konzept aber offen, dies auch durch weitere Fachpersonen abzudecken. In solchen Fällen bleibt die Fallführung jedoch stets bei den Case Manager*innen, welche die Koordination und den Austausch aller involvierten Fachpersonen sicherstellen. Das Konzept AI-BE verweist im Zusammenhang mit Case Management auf Stellen wie das RAV, welche bereits heute auf Case Management setzen. Es wird definiert als «strukturierte und koordinierte Gestaltung von Unterstützungs- und Beratungsprozessen für Menschen, die in mehreren Lebensbereichen von Problemen betroffen und auf die Unterstützung beziehungsweise Dienstleistungen von verschiedenen Fachpersonen angewiesen sind» (GSI & WEU, 2021b, S. 28). Wie bereits in den theoretischen Bezügen festgestellt, liegt das ursprüngliche Ziel des Case Management in der Erweiterung des personenzentrierten Ansatzes um eine interdisziplinäre Perspektive, welche in der Praxis jedoch oft in den Hintergrund rückt, da betriebswirtschaftliche Aspekte die Arbeitsweise zu stark beeinflussen. Einer Ausweitung des Anwendungsgebietes ist daher aus sozialarbeiterischer Sicht kritisch zu begegnen. Müller De Menezes (2012) fasst treffend zusammen, dass sich das fallbezogene Case Management an einer anwaltschaftlichen Rolle der Klientel gegenüber zu orientieren habe, da bei der Rolle als Systemagent*in die Gefahr bestehe, dass Organisationslogiken und -interessen (ökonomische Aspekte) zu dominant werden (S. 129–130). Ähnlich wie bereits Nadai & Canonica (2012) beschreiben, kann auch aus der Analyse festgehalten werden, dass AI-BE nicht im Hinblick auf die Wiederherstellung von Handlungsfähigkeit auf Case Management setzt, sondern primär, um eine beschleunigte Ablösung sozialstaatlicher Unterstützung zu erzielen (S. 34). Folglich ist anzunehmen, dass in den FAI nicht ein Case Management eingesetzt wird, das auf einer formal kodifizierten Wissensbasis der Sozialen Arbeit gründet, sondern von einem sich abzeichnenden eigenständigen Problemlösungsverfahren aus dem betriebswirtschaftlichen Personalwesen (S. 35).

5.5.4 Falllast

Die Falllast ist ein stetiges Thema im Diskurs um die Leistungen der Sozialen Arbeit. Hierbei muss festgehalten sein, dass je höher die Auslastung ist, umso weniger Zeit bleibt für die einzelnen Klient*innen. Um die Falllast für die Mitarbeitenden der FAI abschätzen zu können, greifen die GSI und WEU im Material auf Erfahrungswerte des Kompetenzzentrums Arbeit Bern zurück, welches aktuell bereits die Aufgaben erfüllt, die in Zukunft für die FAI vorgesehen sind. Dabei kommen GSI und WEU

zum Schluss, dass die Falllast pro Vollzeitstelle bei rund 100 Fällen liegt. Da im Detailkonzept von einer Gesamtmenge von 2'660 Fällen mit Fallführung bei den FAI ausgegangen wird, würde dies bedeuten, dass ca. 27 Vollzeitstellen benötigt werden (GSI & WEU, 2021b, S. 52).

Was bei dieser Thematik auffällt, ist, dass auf nur eine vergleichbare Institution zurückgegriffen wird. Eine so tiefgreifende Umgestaltung der Arbeitsintegration wie sie in AI-BE vorgesehen ist, sollte auf einer breit abgestützten Untersuchung bestehender Strukturen basieren. Nachvollziehbarer wäre hier, wenn ein Blick über die Kantonsgrenzen hinausgewagt worden wäre. Beispielsweise konnte die Stadt Winterthur in den letzten Jahren aufzeigen, dass mit mehr Personal und somit engerer Begleitung der Klientel, besser auf das Individuum eingegangen werden und dadurch mehr Personen von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten (Eser Davolio et al., 2019, S. 40). Zu einem nicht unerheblichen Teil sind diese Ablösungen auf eine Integration im Arbeitsmarkt zurückzuführen (S. 38). Als positiven *Nebeneffekt* konnte die Stadt dadurch sogar Kosten einsparen und hat sich dazu entschieden, diesen Weg auch weiterhin zu verfolgen (S. 46). Es würde sich also nicht nur aus sozialarbeiterischer Sicht (mehr Zeit pro Fall), sondern auch aus ökonomischer Sicht lohnen, die Haltung zu knappen personalen Ressourcen zu überdenken.

5.6 Zusammenarbeit

Mit AI-BE wird die institutionelle Zusammenarbeit ausgebaut. Diese Entwicklung ist positiv zu betrachten. Auch deshalb, weil AI-BE an dieser Stelle miteinbezieht, dass sich eine Arbeitsintegration nicht komplett von anderen Lebensbereichen einer Person loslösen lässt und deshalb eine intensive Zusammenarbeit erforderlich ist (GSI & WEU, 2021b, S. 32). Gleichzeitig soll allerdings eine Abstimmung der Integrationsplanung zwischen FAI und den SD die Ausnahme bilden (S. 14). So sollen beispielsweise Standortgespräche nicht (mehr) gemeinsam geführt werden, sondern lediglich über die FAI stattfinden. Damit zeigt sich, dass sich der Bereich berufliche Integration zunehmend von anderen Komponenten zur Bearbeitung eines strukturellen sozialen Problems löst. Darauf folgt der Bedarf um eine intensivere Zusammenarbeit nicht aufgrund einer Erhöhung der Qualität, sondern aufgrund der Rationalisierung von Koordination im Hilfesystem (vgl. Nadai & Canonica, 2012, S. 24). Damit entsteht die Gefahr, dass trotz Zusammenarbeit der gemeinsame Diskurs abnimmt.

Eine positive Entwicklung ist das Bemühen von AI-BE, sich bezüglich der zuweisenden Stellen offen zu gestalten und zwischen SH, ALV und später auch der IV oder von Einrichtungen von Menschen mit Beeinträchtigungen nicht zu unterscheiden. Hierbei entsteht die Chance, dass sich Fachpersonen besser auf einen integrativen Prozess fokussieren können, weil sie nicht verschiedene Richtlinien zu berücksichtigen oder zwischen mehreren administrativen Status zu unterscheiden haben. Dadurch sollten sich in der Praxis administrative Hürden deutlich abbauen lassen, was sich letztlich

begünstigend auf die Zusammenarbeit mit der Klientel auswirkt. Des Weiteren ist die Zulassung gemeindeeigener Angebote als positiv zu betrachten. Diese können dazu beitragen, dass sich berufliche Integration niederschwellig gestalten lassen kann, indem beispielsweise interne Ressourcen und Beziehungen genutzt werden können. Als grosse Entwicklung sind im Bereich Ausbildung die subventionierten externen Angebote zu betrachten. So kann zum Beispiel eine Sprachförderung in Anspruch genommen werden, die von der BKD finanziert wird. Allerdings regelt das Detailkonzept an dieser Stelle nicht mehr Details, was diverse Unklarheiten in diesem Bereich hinterlässt.

Interessante Entwicklungen sind in der geplanten Zusammenarbeit mit der Wirtschaft beobachtbar. So zeigt sich der hervorgehobene und wichtige Stellenwert zur Wirtschaft an mehreren Orten im Detailkonzept: «Optimierung der Schnittstellen zu allen möglichen Partnern, insbesondere zur Wirtschaft» (GSI & WEU, 2021b, S. 10). Hierbei ist zu begrüßen, diese Schnittstelle genauso als Partner*in zu sehen, um mittels Vernetzung oder Vermittlung neue Chancen für Betroffene zu eröffnen. Auch das Modell der Nachbetreuung erscheint als ein unterstützenswertes Instrument für die Beteiligten eines Integrationsprozesses. Allerdings ist in der Analyse aufgefallen, dass es in der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft nicht darum geht, diese zunehmend in die Pflicht zu nehmen, indem beispielsweise Arbeitsverhältnisse passend für das Klientel gemacht werden, sondern vielmehr in umgekehrter Form: Die Bedürfnisse der Wirtschaft werden abgeklärt, um die Klientel entsprechend den Anforderungen oder Bedingungen anzupassen. Damit bleiben die Bedürfnisse der Klientel gegenüber dem Arbeitsmarkt auf der Strecke und die damit eigentlich vorgesehene Einbindung der Wirtschaft bleibt aus, weil sie lediglich in *unterwürfiger* Art und Weise stattfindet. Diese Rahmenbedingungen sind wiederum auf das Aktivierungsparadigma zurückzuführen, weil sich an dieser Stelle erneut zeigt, dass die Anpassungsleistung nach wie vor in den Individuen liegt und nicht darin, Solidarität erfahrbar zu machen, indem strukturelle Bedingungen im Kollektiv (beispielsweise in Branchen oder mittels staatlicher Regulierungen im Arbeitsmarkt) verbessert oder verändert werden.

5.7 Arbeitsabläufe

5.7.1 Standardisierung

Die Analyse hat gezeigt, dass Standardisierungsprozesse in AI-BE ein grundlegendes Mittel zur Optimierung der Arbeitsintegration darstellen. Gemäss GIS & WEU dienen diese der verbesserten Wirkung. Aber auch die Planbarkeit von Integrationsprozessen sowie Kosteneinsparungen stehen hierbei im Vordergrund. Deshalb steht Standardisierung vorwiegend als Effizienzmechanismus im Zentrum, etwa mittels geregelter Zusammenarbeit, digitalisierten Arbeitsabläufen (vgl. Kap. 5.7.2), klaren Zuweisungsprozessen oder vordefinierter Zielgruppensegmentierung (vgl. Kap. 5.7.3). Hierbei geht es darum, Arbeitsabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Um auf den standardisierten Zuweisungsprozess einzugehen, geht es in der Grobtriage um eine vordefinierte Abklärung mit klar definierten Fristen (GSI & WEU, 2021b, S. 5). Hierbei entscheidet nicht mehr die Fachperson auf dem SD, ob eine Zuweisung in die berufliche Integration nötig beziehungsweise möglich ist, sondern begründet dieser Prozess eine externe systematische Prüfung (vgl. Kap. 5.2). Zwar erfolgt die Kontrolle nach wie vor durch die Sozialarbeitenden auf den SD, allerdings entlang von vordefinierten Zuweisungs- beziehungsweise Ausschlusskriterien sowie einer standardisierten Fragestellung. Aus sozialarbeiterischer Sicht ist diese Vorgehensweise kritisch zu betrachten, da Ausschluss und Zugang anhand generalisierter Kriterien wenig Raum für Aushandlungsprozesse zulassen, die für das Verständnis einer Lebenslage in einer Zuweisung oder eben bei einer nicht-Zuweisung erforderlich wären. Durch diese Systematik geht es zunehmend nicht mehr darum, als Fachperson mit Ermessensspielräumen umzugehen oder für fachliche Entscheidungen und Schritte eine fundierte Reflexionsgrundlage zu nutzen, sondern vielmehr, möglichst einer *best practice* Mentalität nachzugehen (Seithe, 2012, S. 213). Parallel dazu stellt sich die Frage, inwiefern die eingeführten Kriterien den Realitäten gerecht werden, welchen die Klientel in ihren Situationen ausgesetzt sind. So sind beispielsweise Kriterien wie *längerdauernde Arbeitsunfähigkeit*, *Suchtproblematik*, *akute instabile Lebenssituation*, oder *fehlende Sprachfähigkeit* in vielen Fällen der Sozialhilfe Themen während den Unterstützungsprozessen (vgl. GSI & WEU, 2021b, S. 16). GSI und WEU sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass ca. zwei Drittel der Fälle die Zuweisungskriterien nicht erfüllen. Inwiefern diese Quote als realistisch zu beurteilen ist, hat sich in der Praxis und der Empirie zu zeigen. Zumindest in Verbindung mit den Ergebnissen aus Kapitel 5.3.1 lässt sich die These untermauern, dass die Anforderungen (zu) hoch gesteckt sind und damit nur (noch) wenige Zuweisungen möglich werden. Zudem erscheint das Ausschlusskriterium «keine erkennbaren Perspektiven im ersten Arbeitsmarkt» paradox, da dieses im Widerspruch zum eigentlichen Auftrag und Ziel von beruflicher Integration steht, Betroffene so zu fördern, damit sich entsprechende Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt eröffnen.

In Bezug auf Standardisierung in der Zusammenarbeit zwischen Schnittstellen der Arbeitsintegration ist aus Sicht der Sozialen Arbeit eine einfache und zielgerichtete Handlungskoordination von Arbeitsabläufen grundsätzlich zu begrüßen. Entsprechende Weiterentwicklungen sind insbesondere in administrativen Angelegenheiten nötig. Mit AI-BE werden ebensolche teilweise gefördert. Allerdings steht hier vorwiegend die schnellere Arbeitsweise im Vordergrund und nicht, dass durch einfachere Wege oder durch das Wegfallen administrativer Aufgaben mehr Ressourcen für das *Kerngeschäft* Sozialer Arbeit entstehen und darin Fachpersonen entlastet werden. Zudem ist an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass beschleunigte Arbeitsprozesse dem Prinzip eines integrativen Vorgangs widersprechen, der eine *nachhaltige* Reintegration geradezu benötigen würde.

«[...] die Teilnahmedauer wird vorgängig in der Integrationsplanung definiert» (GSI & WEU, 2021b, S. 42). Diesem Anspruch, durch Standardisierung planungssichere Integrationsprozesse zu erzielen, ist mit einer gewissen Distanz zu begegnen. Dies, weil sich eine materialistische Denkweise wie jene von Standardisierungsbemühungen nicht auf soziale Prozesse übertragen lässt. Denn an dieser Stelle kann Standardisierung dazu führen, dass vordefinierte und geplante Unterstützungsprozesse ins Leere laufen (vgl. Kap. 5.2.2). Dies hat damit zu tun, dass Hilfe vermeidlich rationierbar und portionierbar wird, wodurch sie ihre eigentliche innere Struktur und damit auch ihre mögliche Wirkung verliert (Seithe, 2012, S. 203).

5.7.2 Digitalisierung

Durch die Digitalisierung von Arbeitsabläufen bringt AI-BE eine vereinfachte Steuerungsmöglichkeit für den Kanton und einen verminderten Arbeitsaufwand im Integrationsprozess. Beispielsweise fallen administrative Arbeiten weg und die Prozessschritte bleiben für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar. Zudem führen digitalisierte Wege zum effizienteren und erleichternden Austausch unter den Institutionen (S. 14). Ähnlich wie im Kapitel *Standardisierung* (vgl. 5.8.1) beschrieben, ist eine gute Handlungskoordination in der organisierten Hilfe wichtig. Hierbei kann das in AI-BE beschriebene einheitliche Fallführungssystem sinnvoll sein. Dies, weil ein sich deckendes Verständnis einer Lebenslage Grundlage für die Ausarbeitung eines geeigneten Vorgehens ist. Es sollte jedoch unbedingt bedacht werden, dass der Austausch von Informationen über eine digitale Plattform nicht den persönlichen Austausch zwischen den Fachkräften ersetzen darf. Denn nirgends sonst kann die gleiche Menge und Qualität an Informationen übermittelt werden. Nur durch die persönliche Kommunikation kann Missverständnissen und Konflikten entgegengewirkt werden und damit ein gelingender Hilfeprozess in die Wege geleitet und begleitet werden. Inwiefern der Datenschutz gewährleistet und Möglichkeiten für die Anwendung von Analyse- und Auswertungstools eliminiert sind, kann aus der vorliegenden Analyse nicht abschliessend beurteilt werden. Dieser Aspekt müsste in einer weiterführenden Untersuchung genauer betrachtet werden, zumal die entsprechenden Inhalte hoher Klassifizierung bedürfen und entsprechend schützenswert sind (auch vor Auftraggebenden wie die GSI).

Ähnliches gilt für die im Konzept mehrfach erwähnte digitale Angebotsplattform. Grundsätzlich kann diese für die Auswahl einer Massnahme und für die unkomplizierte Abwicklung des Zuweisungsprozesses geeignet sein. Denn für die FAI und die SD, die als Buchende auftreten, bietet die Plattform einen anwendungsfreundlichen Überblick über die verschiedenen Angebote. Gerade spezialisierte oder innovative Angebote geraten eventuell weniger in Vergessenheit. Mit Blick auf die Inhalte aus Kapitel 2.2.3 zeigt sich allerdings, dass ein Passungsprozess zwischen Klientel und Angebot nicht auf eine solchen Plattform reduziert werden kann, sondern es darin eines tiefgehenden

Austauschs bedarf. Dass dieser Aspekt ausgeklammert wird, zeigt ein Hinweis entlang folgendem Zitat aus dem Detailkonzept: «Kurz zusammengefasst, funktioniert diese Angebotsplattform ähnlich wie booking.com, aber eben mit weiteren Funktionalitäten» (GSI & WEU, 2021b, S. 37). Der Vergleich mit einer privaten Plattform aus der Reisebranche zeugt von einer stark ökonomisch geprägten Sicht auf die berufliche Integration.

Ein entscheidender Punkt in der Thematik um Digitalisierung ist zudem deren gewünschte Funktion. Dass Gesuche, Formulare, Archivierung und die damit zusammenhängenden Schritte zunehmend in digitaler Form stattfinden entspricht dem Zeitgeist und ist somit kaum zu hinterfragen. Wichtig erscheint es in diesem Zusammenhang jedoch zu erwähnen, dass der Einführung von technischen Innovationen klare Grenzen zu setzen sind. Als Hilfsmittel zur Erledigung alltäglicher Aufgaben kommt ihnen eine unterstützende Rolle zu, welche sie nicht verlassen dürfen. Die Entscheidungskompetenz muss stets in vollem Umfang bei einer Fachperson liegen. Es ist zu vermeiden, dass künftig beispielsweise der Zugang zu Massnahmen und Angeboten nur Personen gewährt wird, welche vom *System* als geeignet erachtet werden.

5.7.3 Segmentierung

Zur erfolgreichen Integrationsplanung sieht AI-BE vor, die Klientel in vordefinierte Zielgruppensegmente zuzuordnen. Gemäss der GSI und WEU ist diese Vorgehensweise Grundvoraussetzung für eine strukturierte und kriterienbasierte Planung der Arbeitsintegration (S. 34). Grosse SD nutzen hierbei bereits ähnliche Arbeitsweisen (S. 34). Trotzdem ist eine Zielgruppensegmentation wie diese kritisch zu betrachten. Denn sie ist ebenfalls eine Form von Standardisierungsprozessen, in der das Ziel besteht, soziale Aspekte kalkulieren und planen zu können. Daher gelten die bereits oben genannten Erkenntnisse genauso in der Segmentierung der Zielgruppen (vgl. Kap. 5.7.1). Die *best practice* Denkweise zeigt sich an dieser Stelle, indem die Zielgruppen nach Aufwand hierarchisiert werden und sich Segmente herauskristallisieren lassen, die als besonders aufwändig und schwierig, oder als vermittlungs- und arbeitsfähig gelten (S. 35–36; vgl. Nadai & Canonica, 2012, S. 1). Dies kann dazu führen, dass Klient*innen mit hohen erwarteten Kosten und tiefem Integrationserfolg vermehrt zurückgewiesen werden oder Personen vernachlässigt werden, für die der Integrationserfolg als eher gering eingeschätzt wird (GSI & WEU, 2021b, S. 55). Dadurch wird der sozialarbeiterische Auftrag der Arbeitsintegration zugunsten ökonomischer Interessen aufgegeben. Aus diesem Grund dienen die massgeschneiderten Angebote für die entsprechenden Zielgruppen primär der effizienteren Abwicklung eines Integrationsprozesses und weniger dem partizipativen Raum für die Klientel, um ihre geeigneten Formen von Unterstützungsprozessen zu finden oder Veränderungsprozesse in Gang zu setzen.

5.7.4 Individualisierung

An mehreren Stellen in AI-BE ist zu lesen, dass die berufliche Integration künftig mehr Individualisierung erfahren soll. Aus Sicht der Sozialen Arbeit ist dies als eine positive Entwicklung zu beurteilen, zumal im Fachdiskurs die Forderung im Raum steht, dass Integrationsprozesse massgeschneiderte Angebote benötigen, weil sich Arbeitsintegration nicht von anderen Lebensbereichen loslösen lässt. So wird in AI-BE als Wirkungsziel beispielsweise die «Individualisierung der Arbeitsintegration» erwähnt (GSI & WEU, 2021b, S. 8). Darin soll es zu einer «Verbesserung und Fokussierung der Abklärung hinsichtlich möglichst individuell massgeschneiderter Planungen und Lösungen» kommen (GSI & WEU, 2021b, S. 8; S. 10). In der Analyse des Materials fällt allerdings auf, dass dieses Versprechen in schwächerer Form eingelöst wird, als es aus sozialarbeiterischer Perspektive zu erwarten wäre. Dies entspricht zumindest den Ergebnissen aus den Kapiteln 5.8.1 und 5.8.3, in welchem AI-BE zuzuschreiben ist, dass tendenziell eine quantitative, anstatt eine qualitative berufliche Integration angestrebt wird. Ob in dieser Denkweise die Ressourcen noch vorhanden sind, um mit der Klientel einen auf die individuellen Wünsche und Anliegen angepassten Hilfeprozess zu gestalten, ist fraglich. Umso mehr deshalb, als dass davon auszugehen ist, dass die Fachkräfte der FAI einer hohen Falllast ausgesetzt sein werden (vgl. Kap. 5.5.4).

5.7.5 Effizienz

Die Ebene *Effizienz* steht in direkter Beziehung mit Effektivität (Wirkungsorientierung) und Standardisierung. Sie lässt sich vor allem in den Bereichen *Organisationstruktur* (Kap. 5.5), *Zusammenarbeit* (Kap. 5.6) und *Arbeitsabläufe* (Kap. 5.7) wiederfinden. In den entsprechenden Kapiteln wurde das Thema deshalb bereits ausgiebig erläutert, weshalb an dieser Stelle nicht nochmals alle Punkte aufgeführt werden.

Dass Effizienz eine prominente Stellung in AI-BE einnimmt, lässt sich an den vielen expliziten Erwähnungen erkennen. Sei dies beispielsweise die «schlanke und effiziente» Ausgestaltung der FAI (GSI & WEU, 2021b, S. 6), welche die Koordination für eine «effiziente und zielgerichtete Integration» übernehmen (S. 19), in Vergleich mit den RAV, dass der Betrieb von Satelliten «nicht effizient ist» (S. 22) oder auch bei der Betonung der Wichtigkeit eines «effiziente[n] und effektive[n] Controlling» (S. 33) durch den Kanton.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Effizienz eine prominente Stellung in AI-BE einnimmt, weil eine *rasche* Integration aufgrund von schlanken und beschleunigten Arbeitsabläufen erzielt werden soll. Auch diese Zielsetzung wurde bereits an mehreren Stellen behandelt. Hintergrund dürfte die finanzielle Effizienz sein, also mit möglichst kleinem finanziellem Aufwand (Personal) eine möglichst grosse Wirkung zu erzielen. Dies mag logisch klingen, doch sollte dabei der Fokus mehr auf die Wirkung

gelegt werden als auf das Einschränken der Mittel. Im Vordergrund sollte stets die (Re-) Integration betroffener Menschen stehen und nicht ein politisch motivierter Sparzwang.

5.7.6 Mehr-/Minderaufwand der Sozialdienste

Die tiefgreifenden Änderungen im System der Arbeitsintegration, wie sie im Rahmen des Projekts AI-BE vorgesehen sind, haben spürbare Auswirkungen auf die Arbeit der SD. Durch die Entkoppelung von Fallführung und Verantwortung im Themenbereich der beruflichen Integration findet voraussichtlich eine kleine Aufwandsminderung für die SD statt. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass ein Teil der eingesparten Zeit in den Austausch mit den Fachkräften der FAI investiert werden muss (GSI & WEU, 2021b, S. 14). Für weitere Entlastung bei den SD dürfte die gemeinsame technische Fallführung sorgen (S. 14). Bei der Einführung der neuen digitalen Plattformen, also auch der Angebotsplattform, ist allerdings zu bedenken, dass gerade in der Einführungsphase noch mit Problemen und Unklarheiten gerechnet werden muss. Ausserdem bedarf es geeigneter Schulungen und einer guten Dokumentation, damit eine effiziente Nutzung dieser Technologien durch die Mitarbeitenden der SD gewährleistet werden kann.

Mit einem *vertretbaren* Mehraufwand rechnet AI-BE bei der Begleitung von Personen, welche nicht den FAI zugewiesen werden können (S. 15). Die Massnahmen zum Erhalt sowie der Förderung von Ressourcen werden zukünftig durch die SD organisiert und begleitet. Da dies im bestehenden System gut genutzte Angebote sind und auch in AI-BE erwähnt wird, dass rund zwei Drittel der Betroffenen in diese Zielgruppen fallen werden, ist davon auszugehen, dass dieser Bereich auch in Zukunft stark gefragt werden wird. Zwar dürfte für die Sozialarbeitenden in der Begleitung der Personen in der Zielgruppe 6 und 7 hilfreich sein, dass sie direkt auf die Angebotsplattform zugreifen können, um Angebote in Anspruch nehmen zu können. Jedoch ist der Wechsel hin zur Verantwortung über die Begleitung ebendieser Zielgruppen durch die SD nicht zu unterschätzen. Inwiefern dieser Mehraufwand vertretbar ist, hat sich in der Praxis zu zeigen.

5.8 Resümee IV

Die augenscheinlichste Neuerung sind die Fachstellen für Arbeitsintegration, welche im Rahmen von AI-BE aufgebaut, respektive aus bestehenden Institutionen herausgebildet werden sollen. Die FAI werden in Zukunft zuständig sein für die Fallführung aller Klient*innen, welche von den SD an die FAI übergeben werden. Dabei übernehmen die FAI auch die Entscheidungskompetenz für den Bereich der Arbeitsintegration, bei den SD verbleiben die *restlichen* Lebensbereiche sowie Verantwortung über Sanktionen.

Innerhalb der FAI werden verschiedene Leistungen abgedeckt. Neben der Fallführung (Case Management) sind dies Jobcoaching, Vermittlung und auch die Nachbetreuung von Personen, welche durch die FAI eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Wie genau die Fachstellen sich organisieren, ist jedoch frei. Es wird einzig Wert gelegt auf eine *schlanke, effiziente und zielführende* Struktur. Das bereits erwähnte Case Management soll seinen Teil dazu beitragen. Die Fachpersonen sind dafür verantwortlich, die Koordination und den Austausch aller involvierten Stellen sicherzustellen und sind letztlich für die Buchung geeigneter Massnahmen zuständig. Es kristallisiert sich dabei heraus, dass das Case Management nicht nur gewählt wurde aufgrund seiner formal kodifizierten Wissensbasis der Sozialen Arbeit, sondern vor allem aufgrund der hohen und effizienten Koordinationsfähigkeit, die sich aus einer personalberatenden Perspektive ergibt.

Bezüglich der vorausgesehenen Falllast wurde auf Erfahrungswerte innerhalb des Kantons Bern zurückgegriffen. So werden die personalen Ressourcen der zukünftigen FAI entsprechend einer Falllast von 100 Fällen pro Vollzeitstelle geplant. Dass hier auf innovative Alternativen verzichtet wird, kann angesichts der positiven Erfahrungen in der Stadt Winterthur als verpasste Chance angesehen werden. Besonders deshalb, weil der tiefgreifende Umbau zu vorübergehenden Mehrkosten führen wird.

Die intensivere Zusammenarbeit zwischen Schnittstellen der Arbeitsintegration kann als eine positive Entwicklung wahrgenommen werden. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass diese lediglich notwendig ist, weil es durch AI-BE zu einer weiteren Rationalisierung von Koordination im Hilfesystem kommt. Zusammenarbeit findet damit nicht aufgrund der qualitativeren Dienstleistung statt, sondern dient der Handlungskoordination, weil sie sich in verschiedene Lebensbereiche ausdifferenziert und entkoppelt. Chancen zeigen sich in der Vernetzung mit der BKD, wobei es darum geht, bei Bedarf Kurse in Anspruch nehmen zu können, die von einer anderen behördlichen Direktion finanziert werden. Es ist erstrebenswert, diese Entwicklungen auszuweiten, um beispielsweise Ausbildungswege ausserhalb der Regelstruktur weiterverfolgen zu können.

Als ambivalente Entwicklung zu bezeichnen ist der Stellenwert der Wirtschaft, die an mehreren Orten des Materials deutlich gemacht wird. Im Grundsatz ist diese Zusammenarbeit wichtig. Allerdings ist festzuhalten, dass hier eine umgekehrte Vorgehensweise stattfindet, als dass sie sich aus sozialarbeiterischer Perspektive konstruieren lassen würde: In *demütiger* Art und Weise werden Räume im Wirtschaftsnetzwerk erschlossen, um an einen Integrationsplatz zu kommen, anstatt die Wirtschaft in die Pflicht und Verantwortung zu nehmen, sodass der erste Arbeitsmarkt in der Lage dazu ist, einvernehmlich auf die Bedürfnisse der Klientel reagieren zu können.

Die strukturellen und organisationalen Änderungen in AI-BE führen auch zu veränderten Prozessen. Dabei stehen besonders Standardisierungsprozesse im Fokus. Von der ersten Grobtriage bis zur Auswahl der Massnahme sollen die Prozesse vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dabei werden aber beispielsweise Kriterien so eng gesetzt, dass ein Grossteil der Klientel diese Voraussetzungen

nicht erfüllt und somit (vorerst) nicht den FAI zugewiesen werden kann. Auch stehen gewisse Standardisierungsgedanken im Widerspruch zum zentralen Wirkungsziel der individuelleren Ausgestaltung der Arbeitsintegration.

In einem ähnlichen Kontext bewegen sich Veränderungen durch Digitalisierung. Für den einfachen Datenaustausch und um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, sind diese durchaus positiv zu betrachten. Auf der anderen Seite muss zwingend darauf geachtet werden, dass der persönliche Austausch nicht vernachlässigt wird, denn dieser nimmt zwar oftmals mehr Zeit in Anspruch, bietet aber eine detailliertere und genauere Möglichkeit, um Informationen auszutauschen und beugt Missverständnissen vor. Auch ist in jedem Fall zu untersuchen, inwiefern der Datenschutz gewährleistet und Möglichkeiten für die Anwendung von Analyse- und Auswertungstools eliminiert sind. Auch bezüglich Funktionalitäten, welche zwar dem Zeitgeist entsprechen und den Alltag unterstützen, erscheint allerdings wichtig, dass Entscheidungskompetenzen stets bei einer Fachperson liegen müssen.

6 Schlussteil

In diesem Kapitel erfolgt entlang den dargelegten Bezügen und Ergebnissen die Beantwortung der Fragestellung. Im direkten Anschluss findet eine Diskussion über Ideen zum Handlungsbedarf aus der Perspektive der Sozialen Arbeit statt, der sich aus den Erkenntnissen schliessen lässt. Zum Schluss legen die Autoren dar, welche persönlichen Prozesse sie während der Auseinandersetzung mit der Bachelor-Thesis durchlaufen haben und wie sich diese auf ihre Rolle als angehende Sozialarbeitende auswirken.

6.1 Fazit

Der vorliegenden Forschungsarbeit liegt folgende Fragestellung zugrunde: *Welche Herausforderungen und Entwicklungen zeigen sich im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Kanton Bern durch das Projekt «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)» aus sozialarbeiterischer Perspektive?*

Für die Beantwortung dieser Frage wurde eine qualitative Inhaltsanalyse des Konzepts *Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern* durchgeführt. Die Erkenntnisse wurden entlang von fünf Hauptkategorien erarbeitet und den theoretischen Verknüpfungen entgegengestellt. Daraus kann die Fragestellung wie folgt implizit beantwortet werden:

Arbeit ist als eine Grundtatsache und als ein zentraler Ort der Vergesellschaftung von Menschen zu verstehen. Diese Tätigkeit positioniert sich zwischen interpersonaler Kommunikation, institutionellen Beziehungen sowie gesellschaftlichen Prozessen. In dieser Wechselwirkung werden diverse Problemstellungen sichtbar, die in Bezug auf Arbeitsverhältnissen vorliegen. Die Forschung zeigt, dass mit Arbeit und Leistung nicht zwingend eine legitime soziale Position einhergeht und die gesellschaftliche Integration nur schwer über die Arbeit geleistet werden kann, obwohl diese gleichzeitig als enorm bedeutsam hervorgehoben wird (vgl. Studer, 2019, S. 6). Unter anderem äussert sich dies in der Tatsache, dass Erwerbslosigkeit, Working Poor und Prekarität strukturell bedingt vorkommen, sowie auch in der Erkenntnis, dass die davon betroffene Zielgruppe in nicht zufälliger Art und Weise strukturiert ist. Im Weiteren konnte auch aufgezeigt werden, wie sich soziale Interventionen oder Unterstützungsprozesse gestalten müssen, um den Auftrag der Arbeitsintegration erfüllen zu können. Dies kann etwa sein, die Herstellung von kommunikativem Handeln und den Bezug auf Lebenswelt zu gewichten, einen Prozess nicht am Erfolg oder Misserfolg zu messen, massgeschneiderte Angebote ohne Entkoppelung der Lebensbereiche zu führen oder eine ausdifferenzierte Passung zwischen Klientel und Angebote vorzunehmen.

In Bezug auf den Kanton Bern stellen wir fest, dass AI-BE zu wenig Strukturen schafft, um entlang dieser Terminologien dem Risiko Erwerbslosigkeit begegnen zu können. Vielmehr hat unsere Analyse gezeigt, dass AI-BE den Weg zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt die Richtung hin zu Privatisierung,

Deregulierung und Sparmassnahmen einschlägt. Diese Stossrichtung zeigt sich bereits auf der Sprachebene und damit auch in der Perspektive, mit welcher das Detailkonzept verfasst wurde. Dort stellen wir fest, dass eine sozialarbeiterische Denk- und Herangehensweise weitgehend untervertreten ist, während betriebswirtschaftliche, beziehungsweise organisationsstrategische Modelle und Methoden einen prominenten Platz einnehmen. Dies wirkt sich unmittelbar auf den Inhalt an mehreren Stellen aus, weshalb wir insgesamt feststellen, dass mit AI-BE eine *betriebswirtschaftlich überlagerte Sozialhilfe* nach Maeder und Nadai (2003) gefördert wird. Dabei deckt sich die Beschreibung, in der dieser Perspektive als oberstes Ziel die Integration über den Arbeitsmarkt zugrunde liegt und Interventionen der Sozialen Arbeit durch vorgegebene Effizienzkriterien eng kanalisiert und strukturiert werden. Sozialarbeiterische Professionalität wird zwar zugelassen, aber durch die Verwaltungslogik überlagert. Die Klientel ist Subjekt, das definierte Rechte und Pflichten hat, ist gleichzeitig aber auch Objekt eines administrativen Apparates (S. 4). Die Erkenntnis dieser Stossrichtung von AI-BE führen wir auf die folgenden zentralen Aspekte zurück, deren Herausforderungen für die Soziale Arbeit parallel dazu aufgezeigt werden:

Wir stellen fest, dass AI-BE normativ festgelegten Orientierungen folgt, an welchen die Klientel gemessen und interpretiert wird. Dabei ist in der Ausgestaltung von Integrationsprozessen die Eigenverantwortung im Zusammenhang mit beschleunigten Vorgängen zentral. Damit verbunden steht die Frage nach der Verwertbarkeit von erwerbslosen Personen an erster Stelle. Es wird ein Schwerpunkt auf schnellstmögliche Antworten gesetzt, wie die in der Person liegenden Barrieren im Zugang zum ersten Arbeitsmarkt beseitigt werden können. Diese Sichtweise knüpft stark am Individuum an und folgt der Auffassung, dass die Betroffenen selbstverantwortlich für ihre defizitäre Situation und damit auch für deren Bewältigung sind. In Bezug auf die Tätigkeit Sozialer Arbeit folgt mit dieser Praxis ein grossräumiger Verlust in ihrem Selbstverständnis, da einer ihrer zentralen Zugänge zu den Problemlagen von Menschen Gefahr läuft, verloren zu gehen: Eine Soziale Arbeit, die sich auf die individuelle Dimension bestehender Problemlagen begrenzt, wird ihrem Gegenstand nicht gerecht, da sie damit die Rolle und Bedeutung der Gesellschaft für die Problemlagen der Menschen leugnet und darauf verzichtet, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten zu identifizieren, womit sie wiederum zu einer Entpolitisierung der Gesellschaft und ihrer eigenen Profession beiträgt (Seithe, 2012, S. 318–319).

Weiter gründet AI-BE normativ auf dem Aktivierungsparadigma. So stellt der Zuweisungsprozess im Grundsatz sicher, dass Langzeiterwerbslose alles Mögliche tun, um ihrer Situation entgegenzuwirken. Allerdings ist diesbezüglich eine paradoxe Entwicklung zu beobachten: Der Zugang zu einem Angebot ist nur dann möglich, wenn Erfolgsaussicht auf eine Integration in den Arbeitsmarkt vorliegt. Beispielsweise lautet eines der verschiedenen Ausschlusskriterien «ohne erkennbare Perspektiven im Arbeitsmarkt». Ein solch widersprüchliches Ausschlusskriterium in der Arbeitsintegration lässt

schlussfolgern, dass die geplanten Optimierungen nur für diejenigen gestaltet werden, die entsprechende Ressourcen bereits mitbringen oder deren Integrationsprozess planbar und rasch umsetzbar ist, sowie den verfügbaren Mitteln (beispielsweise der Fallpauschale) gerecht werden. Das führt dazu, dass Personen, bei denen *aufwändige* integrative Prozesse absehbar sind oder solche, die als *schwer vermittelbar* gelten, abgewiesen und den SD überlassen werden. Diese Zielgruppe kann erst dann von den *optimierten* Bedingungen profitieren, wenn sie die Ausschlussgründe überwunden hat. Dieser Versuch der strikten Trennung von Arbeitsintegration und sozialer Integration ist kritisch zu betrachten. Er deutet darauf hin, dass die Integrationsquoten in der Arbeitsintegration gesteigert werden sollen, ohne die Rahmenbedingungen im Allgemeinen und die persönlichen Situationen der Klientel zu verbessern. In anderen Worten kann aus dieser Perspektive angenommen werden, dass die Optimierungen in der Arbeitsintegration vor allem darin liegen, die Zugangsanforderungen zu heben, damit die Klientel vermittelbarer wird. Eine so verstandene Arbeitsintegration entfaltet in dieser Logik auch entsprechend ihre Wirkung und kann die genannte Zielsetzung einer *raschen* und *nachhaltigen* Integration erfüllen. Über die Gesamtheit der erwerbslosen Personen auf den SD gesehen dürfte sich jedoch kaum eine Verbesserung der Lebenslagen ergeben, weil diese gar nicht erst angesprochen werden. Es entstehen daher Zweifel an der Aussage, dass durch AI-BE kürzere Verweildauern in der Sozialhilfe realisiert werden würden und es so gewichtige Einsparungen geben werde, zumal die besonders *kostenintensiven Integrationsprozesse* in der Sozialhilfe zurückbehalten werden.

Weitere Herausforderungen zeigen sich eng an der Schnittstelle zur Sozialen Arbeit. Damit ist die widersprüchliche Zielsetzung von AI-BE gemeint, die in der Neuausrichtung eine zentrale Bedeutung einnimmt. Parallel zur Zielsetzung der *raschen* Integration besteht auch der Anspruch an Nachhaltigkeit, welcher mit Blick auf die Leistungen der Sozialen Arbeit im Widerspruch zu Erstgenanntem steht. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld, in dem sich Fachpersonen in der Binarität zwischen *rasch* und *nachhaltig* zu positionieren haben. Angesichts verschiedener problematischer Auswirkungen können Unterstützungsprozesse, welchen solche Zielsetzungen zugrunde liegen, ihre Wirkung verlieren. Eine Auswirkung liegt darin, dass Sozialarbeitende verstärkt, eine *best practice* Mentalität zu übernehmen haben, in der sie sich zwischen *richtig* und *falsch* oder *Erfolg* und *Misserfolg* bewegen. Dadurch kann sozialarbeiterisches Handeln weniger auf wissenschaftliche oder professionsethische Reflexionsgrundlagen gründen, sondern folgt vielmehr rezeptähnlichen Vorgehensweisen oder Abläufen. Angesichts der zur Verfügung gestellten Ressourcen entsteht in dieser Situation für Fachpersonen die Notwendigkeit, auf ebensolche Methoden zurückzugreifen, weil nicht genug Raum besteht, einer anderen nachzugehen, die ihrem Selbstverständnis oder dem Auftrag im engeren Sinne gerechter werden würde. So verschiebt sich das *Kerngeschäft* Sozialer Arbeit von der Interaktion hin zur administrativen Koordination in der Hilfeleistung. Aus dieser Perspektive erscheint auch nachvollziehbar, weshalb auf ein Case Management als Handlungskonzept zurückgegriffen wird,

da dort die Erfüllung der Zielsetzung in technischer Arbeitsweise möglich ist. Allerdings mit dem Preis, dass die Qualität von Unterstützungsleistungen im Allgemeinen abnimmt, weil in einer rationierten und portionierten Hilfe die Wirkung eines langfristigen Ermächtigungserfolgs verloren geht.

Des Weiteren haben wir gezeigt, dass die Kontroll- und Machtmechanismen ausgebaut werden. Durch die standardisierte Prüfung, inwiefern eine Zuweisung möglich ist, muss die Klientel unter Umständen mittels Fehlverhalten beweisen, dass eine Teilnahme nicht möglich ist. Dies, weil Kooperationsbereitschaft vorausgesetzt wird. Inwiefern sich in diesem Zusammenhang die Praxis der Sanktionierung auf den SD verändern wird, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es kann lediglich angenommen werden, dass diese unverändert bestehen bleibt, da die Kompetenz dafür weiterhin in der Verantwortung der SD liegt und durch AI-BE kein zusätzliches Instrument eingeführt wird. Aus diesem Grund besteht auch keine Aussicht auf die Förderung von Niederschwelligkeit zwischen Klientel und Angeboten, weil sich das Machtverhältnis im Zusammenhang mit Sanktionierungen nicht wegdefinieren lässt. Vielmehr zeigt sich die zunehmende Erschwernis, mit einem guten Vertrauensverhältnis zu der Klientel arbeiten zu können, zumal die geplante Organisationsstruktur in Richtung Zentralisierung zeigt und Lebensbereiche voneinander entkoppelt werden. Damit verbunden ist auch das Monitoring, welches relativ starr und einseitig ausgestaltet wird, da sich die Auswertung lediglich auf die individuelle und institutionelle Perspektive beschränkt. Dies kann dazu führen, dass die Leistungen der FAI inkorrekt beurteilt und *Fehler* in der Institution, in den Angeboten oder in der Klientel gesucht werden. Dies, obwohl beispielsweise strukturelle Bedingungen zur verschlechterten Wirkung geführt haben, weil der Arbeitsmarkt entsprechend darauf reagiert. Unserer Einschätzung nach wäre es aus diesem Grund wichtig, die quantitativen Auswertungen mit qualitativen zu erweitern und beispielsweise die Realitäten auf dem Arbeitsmarkt miteinzubeziehen.

Positive Entwicklungen werden in AI-BE darin ersichtlich, dass das Modell für weitere zuweisende Stellen offen aufgestellt ist und damit Arbeitsintegration als ein übergreifender Bereich verstanden werden kann. Als Fortschritt zu betrachten ist auch die engere Zusammenarbeit mit der BKD. Investition in Bildung kann *nachhaltige* Veränderungen in Integrationsprozessen mit sich bringen und auch die Chancen für die Klientel langfristig fördern. Aus unserer Sicht lohnt es sich sehr, dies in Zukunft auszuweiten und Ausbildungswege ausserhalb der Regelstruktur zu ermöglichen. Weitere positive Ansätze zeigen sich auf den ersten Blick in der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Es erscheint logisch, dass eine Integration in den Arbeitsmarkt kaum gelingen mag, ohne diesen Bereich in die Prozesse miteinzubeziehen. Bei genauerer Betrachtung stellen wir jedoch fest, dass sich diese Beziehung in der Tendenz zu einseitig ausgestalten lässt. Denn in AI-BE geht es weniger darum, Institutionen im ersten Arbeitsmarkt aufzuzeigen, wie der (Wieder-) Einstieg in die Arbeitswelt gestaltet werden kann oder welche Art von Arbeitsplätzen eine Integration vereinfachen könnte, sondern vielmehr darum,

abzufragen, wie die Klientel ausgestattet werden muss, damit die Unternehmen einen Anreiz sehen, sie zu beschäftigen.

Anknüpfend an diese Thematik sei noch einmal die Öffnung des Massnahmen- und Angebotsmarkts erwähnt. Im Rahmen von AI-BE sollen diese nicht mehr mit Leistungsverträgen abgesichert werden, sondern es wird eine Plattform geschaffen, auf der Institutionen und andere Anbietende ihr *Angebot* präsentieren können. Nach dem Motto *der Markt regelt* wird ein künstlicher Markt erschaffen und gefördert, der sich an Qualitätssteigerung und Kostenreduktion orientiert. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass der Soziale Bereich sich nicht mit dem Dienstleistungssektor oder der Produktionswirtschaft vergleichen lässt. Denn ein sozialarbeiterisches *Produkt* ist vielschichtig und kann nicht losgelöst vom Prozess betrachtet werden. Leidtragende sind dabei einerseits die Anbietenden, welche ein neues unternehmerisches Risiko auferlegt erhalten, andererseits die Klientel, welchen unter Umständen passende Massnahmen oder Angebote verweigert werden, weil deren Preis im Vergleich des Marktes als unpassend erscheint. Der Staat als marktbeherrschender Käufer der Leistungen, erschafft sich so eine Monopolstellung, die er ausnützen kann, um das Angebot so zu gestalten, wie er es als richtig empfindet. Folglich ist zu erwarten, dass nicht mehr die Fachkräfte über die Ausgestaltung der Angebote entscheiden, sondern Entscheide über politische Prozesse indirekt beeinflusst werden. An dieser Stelle ist anzunehmen, dass zugunsten finanzieller Entlastung der Staatskasse Einschnitte bei der Qualität in Kauf genommen werden.

In eine ähnliche Richtung bewegt sich die Arbeitsintegration auf der Ebene *Standardisierung*, die als Mittel zur verbesserten Wirkung, zur Planbarkeit von Integrationsprozessen sowie für Kosteneinsparungen im Zentrum steht. Grundsätzlich sind einheitlich geregelte Handlungsabläufe zu begrüssen. Insbesondere auf administrativer Ebene, da dort ein geminderter Arbeitsaufwand zu Entlastung führen kann. AI-BE macht solche Entwicklungen teilweise möglich. Ähnlich, wie bereits genannt, ist an dieser Stelle die Anerkennung wichtig, dass diese Denkweise sich nicht in alle Bereiche beziehungsweise in das Soziale übertragen lässt. Denn dort laufen vordefinierte und geplante Unterstützungsprozesse ins Leere, weil die Bemessung der Hilfsbedürftigkeit gemäss standardisierten Kriterien per se im Widerspruch zum Strukturmerkmal der *Nicht-Standardisierbarkeit* in der Sozialen Arbeit steht. Das Konzept zeigt in diesem Zusammenhang selbst einen Widerspruch auf, da es aufführt, welche Punkte förderlich oder hemmend für den Integrationsprozess sind, wobei die fehlende Individualisierung durch zu hohe Standardisierung als hemmend beschrieben wird. Gleichzeitig wird aber der Versuch unternommen durch möglichst standardisierte Abläufe eine *rasche* Integration zu erreichen.

Mit den dargelegten Erkenntnissen zeigt sich im Allgemeinen, dass den Optimierungen von AI-BE auch finanzielle Aspekte zu Grunde liegen. Beispielsweise wurde keine Evaluation der bestehenden Prozesse durchgeführt, um etwa Schwachstellen des sozialarbeiterischen Handelns in diesem Tätigkeitsgebiet

aufzudecken oder diese anzugehen. Stattdessen basiert das Konzept auf dem nicht explizit genannten Ziel, die Kosten für die Arbeitsintegration zu senken. Es ist folglich nicht von der Hand zu weisen, dass die Gefahr besteht, ein bestehendes und funktionierendes System durch ein neues zu ersetzen, welches letzten Endes für keine der beteiligten Parteien eine tatsächliche Verbesserung der Verhältnisse mit sich bringt.

Viele der ausgearbeiteten Herausforderungen entlang der Schnittstelle Sozialer Arbeit haben unmittelbare, problematische Auswirkungen auf das eigene Mandatsverständnis. An dieser Stelle zeigt sich, dass das Mandat gegenüber der eigenen Profession zunehmend unter Druck gerät, weil die zur Verfügung gestellten Rahmenbedingungen ein Spannungsfeld erzeugen, in dem sich für Fachpersonen die Schwierigkeit eröffnet, berufsethische Prinzipien oder professionelle Reflexionsgrundlagen entschlossen berücksichtigen zu können. Diese Problematik spricht einen zentralen Widerspruch in der Ausübung Sozialer Arbeit an, welcher mit hoher Dringlichkeit zu lösen ist.

Mit den ausgeführten Darlegungen konnten die mittelfristigen Weiterentwicklungen der Arbeitsintegration im Kanton Bern und Herausforderungen betreffend der Sozialen Arbeit aufgezeigt werden. In diesem Rahmen wurde der Fragestellung Rechnung getragen, auch wenn es in der Natur der Forschung liegt, dass sie nicht abschliessend und allumfassend beantwortet werden kann. Das Projekt AI-BE wird das Handlungsfeld der Arbeitsintegration die nächsten Jahre weiter beschäftigen. Ausgehend vom Standpunkt sozialarbeiterischer Tätigkeit werden im folgenden grobe Handlungsempfehlungen aufgezeigt, mit denen die vorliegende Bachelor-Thesis abgerundet werden soll.

6.2 Ausblick

In diesem Kapitel erfolgen Einschätzungen und Handlungsempfehlungen an die Soziale Arbeit, wie den künftigen Entwicklungen entgegenzutreten ist und welche Rolle sie dabei einnehmen kann.

Mit dem Projekt AI-BE plant der Kanton Bern nicht nur kleine Anpassungen in der Arbeitsintegration, sondern eine umfassende Neugestaltung, die sich deutlich vom aktuellen BIAS-System unterscheidet. Wie dargelegt halten wir fest, dass in AI-BE Ansätze und Erkenntnisse aus der Sozialen Arbeit überwiegend ungeachtet blieben, obwohl die Veränderungen in einem Handlungsfeld stattfinden, das sozialpädagogische Dimensionen und professionalisierungsbedürftige Aufgaben aufweist. Ausblickend zeigt sich jedoch, dass an anderen Orten in der Schweiz Stossrichtungen möglich sind, in der Erkenntnisse aus der Sozialen Arbeit stärker einbezogen werden. Ein Beispiel dafür ist das Projekt «Fokus Arbeitsmarkt 2025» der Stadt Zürich, welches parallel zu AI-BE erfolgt. Dort findet ein Paradigmenwechsel statt, der statt auf Zwang und Sanktionierung, auf Freiwilligkeit und Befähigung setzt, um in Integrationsprozessen die vorliegenden Fähigkeiten und Chancen der Klientel zu

berücksichtigen, die Realitäten des Arbeitsmarktes anzuerkennen und die Kernaufgaben der Sozialen Arbeit in den Fokus zu nehmen (vgl. Golta, 2021). Veränderungen in diese Richtungen zeichnen entlang sozialarbeiterischer Schnittstellen interessante Entwicklungen, die es künftig auch an anderen Orten nachzuverfolgen gilt. Weiter ist das bereits erwähnte Beispiel aus der Stadt Winterthur zu berücksichtigen, welches auf die knappen zeitlichen Ressourcen und damit auch auf die Überlastung der Fachpersonen zu antworten versucht. Zwar wurden dort nicht Prozesse in der Arbeitsintegration angepasst, doch erhielten die Sozialarbeitenden durch die deutliche Reduzierung der Falllast die Möglichkeit, vertiefter mit der Klientel zusammenzuarbeiten und individuellere Lösungen auszuarbeiten. Dies führt auf allen Seiten zu befriedigenderen und langfristig anhaltenderen Ergebnissen. In Bezug auf die Begriffe aus der Theorie des Kommunikativen Handelns könnten weitere Ideen sein, Unterstützungsprozesse verstärkt auf die Wiederherstellung einer kommunikativen Situation auszurichten. Dazu sind Veränderungen an den einzelnen Kommunikationsteilnehmenden zwar möglich, allerdings nicht ohne dass Veränderungen an der Situation, in welcher sich die Kommunikationsteilnehmenden befinden, stattfinden (Graf, 1988, S. 5). Beispielsweise können diese Veränderungen lauten, staatliche Regulierung anzustreben, damit die Verantwortung zur Lösung sozialer Probleme nicht über Private erfolgt und somit unterdrückende Verhältnisse nicht weiter entpolitisiert werden. Sondern vielmehr müssen gesellschaftliche Unzulänglichkeiten über kollektive Strukturen kompensiert werden, um ebendiese nicht als individuelle Probleme zu begreifen. In dieser Hinsicht gilt es beispielsweise, wissenschaftsbasierte, wohlfahrtsstaatliche Modelle einzuführen und die Bereiche Sozialstaat, Wirtschaft, Recht und Politik dahingehend in die Pflicht zu nehmen. Dies, weil sich aktuell viele soziale Probleme als Begleiterscheinungen und Symptome manifestieren, die auf Wechselwirkungen innerhalb dieser Spannungsfelder zurückzuführen sind.

Dadurch, dass das Projekt AI-BE in der Gesamtheit tendenziell nicht eine sozialarbeiterische Perspektive auf die Bearbeitung sozialer Problemlagen vermittelt, entsteht letztlich der Eindruck, dass Projekte wie AI-BE auf politische Motivation gründen, in welchen die Einschätzung der Profession Sozialer Arbeit nicht erwünscht ist oder zumindest als nicht wichtig genug betrachtet wird. Dies weckt den Appell an die Soziale Arbeit, dafür zu sorgen, sich mehr in solchen Diskursen einzubringen, zumal diese Strukturen Grundlage für ihre Arbeit bilden. Staub-Bernasconi (2007) hält diesbezüglich fest: «Wenn der Sparauftrag zur Deprofessionalisierung führt, muss dies aktenkundig gemacht, je nachdem öffentlich und damit (träger)politischer Verantwortung zugewiesen werden» (S. 36). Damit eng verbunden ist das politische Mandat, durch welches die Soziale Arbeit sich selbst verpflichtet, auf politische Defizite aufmerksam zu machen. So hat die Profession auf dieser Ebene für sich selbst, wie auch für die Anliegen der Klientel einzustehen, um wissenschaftliche und professionsethische Reflexionsgrundlagen in der Praxis zu etablieren. Hier gilt es, eine aktivere und kritischere Rolle einzunehmen, um Veränderungen in ihrem Sinne anzustreben und nicht nur auf Geschehnisse zu

reagieren oder die gestellten Aufgaben *lediglich* auszuführen. Wissenschaft und Forschung als Grundlage dienen letztlich auch dazu, der Legitimation beizutragen, dass strukturelle Weiterentwicklungen für eine *gelingende* Soziale Arbeit notwendig sind und auch dafür, dass die Verhältnisse zu verbessern sind für diejenigen, die sie unterstützt. Dafür braucht es eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen der Forschung, der Praxis und beispielsweise dem Berufsverband als politisches Sprachrohr. Alle Sozialarbeitende sind also gefordert, sich dafür einzusetzen, dass ihre Leistungen gewürdigt werden, ihr Fachwissen ernst genommen und ihre Anliegen (die sich aus der Arbeit mit und für die Klientel generieren) geprüft und umgesetzt werden.

Abschliessend soll nicht unerwähnt bleiben, dass uns während dem Verfassen der Bachelor-Thesis eine Nachricht von der Projektleitung AI-BE erreichte, dass die Konsultation bei den interessierten Anspruchsgruppen abgeschlossen wurde. Die Rückmeldungen daraus seien nun gesammelt und ausgewertet worden, wobei es in mehreren Bereichen zu kritischen Rückmeldungen gekommen sei, welche nun in das Projekt einfließen sollen. GSI und WEU halten aber dennoch an der generellen Umsetzung gemäss dem Detailkonzept fest und wird in den kommenden Jahren erste Pilotprojekte lancieren. Der Zeitplan und die konkreten nächsten Schritte werden nun ausgearbeitet und zu einem späteren Zeitpunkt präsentiert. Damit zeigt sich also auch, dass die Projektleitung offen gegenüber kritischen Anmerkungen ist und in der geplanten Umgestaltung nicht ohne den Austausch mit betroffenen Institutionen auskommt.

6.3 Persönliche Reflexion

Im Frühsommer 2022 fand der erste Austausch zur Bachelor-Thesis statt. Für beide war es wichtig, uns mit einer Fragestellung auseinanderzusetzen, welche sich nicht *nur* in einem theoretischen Rahmen bewegt, sondern auch einen konkreten Bezug zur praktischen Tätigkeit hat. Während dieser Zeit befanden wir uns je in einem Praktikum in der öffentlichen Sozialhilfe. Innerhalb dieser Tätigkeit wurden wir auf das Projekt AI-BE aufmerksam, weil dieses zur Konsultation an die SD zugestellt wurden. Unabhängig voneinander warf das Projekt AI-BE innerhalb der Teams verschiedene Fragen auf, weshalb wir kurzum zur Entscheidung kamen, uns mit diesen genauer zu befassen.

So begann in einem ersten Schritt die Suche nach einer geeigneten Methode, um die Inhalte aus dem Detailkonzept im Detail analysieren zu können. Da wir beide noch keine Erfahrung darin hatten, im wissenschaftlichen Kontext methodisch vorzugehen, gestaltete sich dieser Prozess vorerst als etwas schwierig. Später, mit der richtigen Methode in der Hand, packte uns die Lust, in das Detailkonzept AI-BE einzutauchen und uns auf den Schreibprozess einzulassen. Eine erste Durchsicht ebendieser Inhalte gab Aufschluss darüber, welche Fragen wir anhand des Fachdiskurses klären wollten. Diese Ausgestaltung erlebten wir als äusserst interessant. Uns wurde bewusst, dass wir bereits viel aus dem

Studium mitgenommen haben und wir in der Lage waren, verschiedene Kenntnisse in dieser Forschungsarbeit verbinden zu können. Um im Rahmen des Realistischen zu bleiben, fiel es uns in dieser Literaturarbeit allerdings immer wieder schwer, Grenzen zu setzen und gewisse Themen nur kurz anzusprechen oder gar komplett wegzulassen.

Rückblickend erscheinen uns jedoch besonders jene Prozesse interessant, welche uns in der Rolle als angehende Sozialarbeitende betroffen gemacht haben. Hier stand von Beginn an das fachliche Interesse an der Neuausrichtung im Vordergrund. Aufgrund unseren persönlichen Erfahrungen und Prägungen in der Praxis stellten wir uns die Frage, wie sich die Verhältnisse im Bereich Arbeitsintegration neugestalten werden und wie diese Veränderungen aus sozialarbeiterischer Sicht zu beurteilen sind. Und damit auch die Frage, inwiefern diese unsere Klientel oder unsere Arbeitsweisen und -verhältnisse betreffen werden. Aufgrund unseren Vorannahmen und kritischen Haltungen gegenüber den geplanten Veränderungen begleitete uns im Grundsatz eine ablehnende Haltung. Auf der anderen Seite tauchten aber auch immer wieder Ambivalenzen auf, weil die Konzeptionierung eng an der Praxis verläuft und uns auf dieser Ebene diverse Entscheidungen auch entsprechend als logisch erschienen. Beispielsweise gibt es in der Praxis verschiedene Gebiete, die optimierte und vereinfachte Schritte sowie schnellere und pragmatischere Arbeitsweisen verlangen, die der Fachperson ihren Alltag erleichtern würde. Zunehmend wurde uns allerdings immer wieder die Bedeutung bewusst, innerhalb beider Prozesse (Ablehnung und Anerkennung) jeweils zu differenzieren. Diese Leistung bestand einerseits darin, die Hintergründe aus dem Diskurs auf die wichtigsten Aspekten herunterzubrechen, ohne dass wichtiges davon verloren ging und dass gleichzeitig eine argumentative Grundlage möglich wurde. Andererseits aber auch in der Erkenntnis, dass eine Annäherung an *rezeptartige* Soziale Arbeit dem professionellen Selbstverständnis widerspricht und sich von der Interaktion als zentralster Baustein Sozialer Arbeit entfernt. Diese Terminologie war sehr wichtig, um problematische Auswirkungen durch das Projekt AI-BE identifizieren zu können.

Die Auseinandersetzung in der vorliegenden Bachelor-Thesis hat im Allgemeinen zur persönlichen Erkenntnis geführt, dass eine strukturierte Auslegeordnung von wissenschaftsbasierten Inhalten und Argumentationslinien durchaus Möglichkeit für eine fundierte Kritikfähigkeit anbietet. Und genau davon lebt Soziale Arbeit letztlich, da sie sich an kritischen Schnittstellen gesellschaftlicher Verhältnisse befindet, diese repräsentiert und aus diesem Grund in ihrer Gesamtheit als Kritik an ebendiese zu verstehen ist.

7 Literaturverzeichnis

- Abels, H. (2019). *Die Individuen in ihrer Gesellschaft* (5., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Aufl.). Springer VS.
- Amt für Integration und Soziales des Kantons Bern. (2022). *Detaillkonzept Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe BIAS*. www.gsi.be.ch
- Arnegger, M. & Spatscheck, C. (2008). Der Begriff der Ökonomisierung im Kontext der Sozialen Arbeit – Die Vermessung eines umkämpften Terrains. In C. Spatscheck, M. Arnegger, S. Kraus, A. Mattner & B. Schneider (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ökonomisierung: Analysen und Handlungsstrategien*. Schibri-Verlag.
- Baumeler, C. (2003). Segmentation (des Arbeitsmarkts). In E. Carigiet, U. Mäder & J.-M. Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik* (S. 206–207). Rotpunktverlag.
- Beer, U. (1984). *Theorien geschlechtlicher Arbeitsteilung*. Campus.
- Boecker, M. (2015). *Erfolg in der Sozialen Arbeit: Im Spannungsfeld mikropolitischer Interessenkonflikte*. Springer VS.
- Bundesamt für Statistik. (o. D.). *Vereinbarkeit von Familie und Beruf, unbezahlte Arbeit*. Übersicht zur unbezahlten Arbeit. <https://www.bfs.admin.ch>
- Bundesverfassung, (1999). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>
- Da Cunha, A., Pellaton Leresche, S. & Stofer, S. (2000). Gestion de la précarité et évaluation du RMR: de l'indéfinition des objectifs aux impasses de l'insertion. *Aspects de la sécurité sociale (ASS): bulletin de la FEAS*, 2/4.
- Degen, B. (2003). Arbeitslosigkeit. In E. Carigiet, U. Mäder & J.-M. Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik* (S. 18). Rotpunktverlag.
- Dörre, K. (2013). Prekarität. In H. Hirsch-Kreinsen & H. Minssen (Hrsg.), *Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie* (S. 393–398). Edition Sigma.
- Eser Davolio, M., Strohmeier Navarro Smith, R. & Gehrig, M. (2019). *Auswirkungen der Falllastreduktion in der Sozialhilfe auf Ablösequote und Fallkosten: Entschleunigung zahlt sich aus* [PDF]. <https://doi.org/10.5169/SEALS-855356>
- Fischer, A. & Eichler, L. (2015). Distinktive Selbstverwirklichung. *Soziale Welt*, 66(4), 389–409.
- Flecker, J. (2017). *Arbeit und Beschäftigung: Eine soziologische Einführung*. facultas.
- Galuske, M. (2002). *Flexible Sozialpädagogik: Elemente einer Theorie sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*. Juventa-Verlag.
- Geisen, T. (2011). *Arbeit in der Moderne: Ein dialogue imaginaire zwischen Karl Marx und Hannah Arendt* (1. Aufl.). VS Verlag.
- Geisen, T. (2015, November 11). Neue Herausforderungen am Arbeitsplatz. Der dynamische Wandel des Arbeitsmarktes hat tief greifende Konsequenzen für die Arbeitsintegration. *SozialAktuell*, 11, 13–14.
- Golta, R. (2021). *Mehr Freiwilligkeit statt Sanktionen in der Sozialhilfe – der Paradigmenwechsel der Stadt Zürich*. Sozialdepartement der Stadt Zürich. www.stadt-zuerich.ch
- Graf, M. A. (1988). *Wie kann (sozial-)pädagogisches Handeln und Intervenieren aus der Sicht der Theorie des kommunikativen Handelns legitimiert werden?* [Unveröffentlichte, dreitägige Hausarbeit der Lizentiatsprüfungen]. Universität Zürich.
- Graf, M. A. (1996). *Mündigkeit und soziale Anerkennung. Gesellschafts- und bildungstheoretische Begründungen sozialpädagogischen Handelns*. Juventa Verlag.

- Grawehr, A. (2003). Ergänzender Arbeitsmarkt. In E. Carigiet, U. Mäder & J.-M. Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik* (S. 64). Rotpunktverlag.
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) & Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU). (2021a). *Projekt Detailkonzept «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)»*. www.gsi.be.ch
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) & Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU). (2021b). *Projekt «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)»: Detailkonzept*.
- Gurny, R. & Tecklenburg, U. (2013). Einleitung – Let’s talk about work! In R. Gurny & U. Tecklenburg (Hrsg.), *Arbeit ohne Knechtschaft: Bestandesaufnahmen und Forderungen rund um das Thema Arbeit* (1. Aufl., S. 9–15). Edition 8.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Suhrkamp.
- Habermas, J. (1995). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Suhrkamp.
- Heiniger, M. (2017). Anreize in der Sozialhilfe als Vorwand für Abbau. *Fachwissen*. www.sozialinfo.ch
- Interpellation, 2022.RRGR.54. (2022, 07. März). «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern AI BE» offene Fragen zum geplanten Systemwechsel. <https://www.gr.be.ch>
- Jahoda, M. (1986). *Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert* (3. Aufl.). Beltz.
- Jucker, M. (2019). Armut macht krank – Krankheit macht arm. *Nachbarn*, 1, 10–11.
- Jürgens, K. (2013). Reproduktion von Arbeitskraft. In H. Hirsch-Kreinsen & H. Minssen (Hrsg.), *Lexikon der Arbeits- und Industriosozilogie* (S. 420–424). Edition Sigma.
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4. Aufl.). Beltz Juventa.
- Kurt, R. (2014). Individuum – Individualismus – Individualisierung. Rationalität – Rationalismus – Rationalisierung. Verstehen – Verstehende Soziale Arbeit – Verstehende Soziale Arbeit verstehen. In A. Pöferl & N. Schröer (Hrsg.), *Wer oder was handelt? Zum Subjektverständnis der hermeneutischen Wissenssoziologie* (S. 259–288). Springer VS.
- Land, R. & Willisch, A. (2006). Die Probleme mit der Integration. Das Konzept des „Sekundären Integrationsmodus“. In H. Bude & A. Willisch (Hrsg.), *Das Problem der Exklusion: Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige* (1. Aufl., S. 70–93). Hamburger Edition.
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Transcript.
- Ludwig, C. (2013). *Kritische Theorie und Kapitalismus: Die jüngere Kritische Theorie auf dem Weg zu einer Gesellschaftstheorie*. Springer VS.
- Mäder, U. & Schmassmann, H. (2013). Individualisierung, Flexibilisierung und Prekarisierung: Zur Dynamik der Erwerbsarbeit. In R. Gurny & U. Tecklenburg (Hrsg.), *Arbeit ohne Knechtschaft: Bestandesaufnahmen und Forderungen rund um das Thema Arbeit* (1. Aufl., S. 236–248). Edition 8.
- Maeder, C. & Nadai, E. (2003). *Die öffentliche Sozialhilfe zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit – Eine soziologische Untersuchung sozialstaatlicher Intervention*. FHS St. Gallen, Hochschule für Soziale Arbeit und Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, Bereich Soziales.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (10., vollst. überarb. und akt. Aufl.). Beltz Verlagsgruppe.
- Merchel, J. (Hrsg.). (2000). *Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe: Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven* (1. Aufl.). IGFH.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe: Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Nadai, E. (2005). *Der kategorische Imperativ der Arbeit: Vom Armenhaus zur aktivierenden Sozialpolitik* [PDF]. <https://doi.org/10.5169/SEALS-652434>
- Nadai, E. & Canonica, A. (2012). Arbeitsmarktintegration als neu entstehendes Berufsfeld: Zur Formierung von professionellen Zuständigkeiten. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie. Revue suisse de sociologie*, 38, 23–37.
- Neuenschwander, P. (2018). Grossmehrheitlich positiv. Wirkungen von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe aus Sicht der Teilnehmenden. *SozialAktuell*, 7/8, 34–35.
- Neuenschwander, P. (2022a). Arbeitsintegration in der Zwickmühle [BFH-Blog zur Sozialen Sicherheit]. *knoten & maschen*. <https://www.knoten-maschen.ch>
- Neuenschwander, P. (2022b). Herausforderungen und Zukunftsperspektiven in der Arbeitsintegration. *BFH impuls*, 2, 20–22.
- Obinger, H. (2000). Wohlfahrtsstaat Schweiz: Vom Nachzügler zum Vorbild? In H. Obinger & U. Wagschal (Hrsg.), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik in reichen Industrienationen* (S. 245–282). Campus Verlag.
- Oravetz, B. (2014). *Ökonomisierung der Sozialen Arbeit: Auswirkungen und Folgen* [Bachelorarbeit]. Hochschule RheinMain.
- Pongratz, H. J. & Voss, G. G. (Hrsg.). (2004). Arbeitskraft und Subjektivität. Einleitung und Stellungnahme aus Sicht der Arbeitskraftunternehmer-These. In *Typisch Arbeitskraftunternehmer? Befunde der empirischen Arbeitsforschung* (S. 7–31). edition sigma.
- Reich, M., Gordon, D. M. & Edwards, R. C. (1978). Arbeitsmarktsegmentation und Herrschaft. In W. Sengenberger (Hrsg.), *Der Gespaltene Arbeitsmarkt: Probleme der Arbeitsmarktsegmentation* (1. Aufl., S. 55–66). Campus-Verlag.
- Reinisch, K. (2016). Sozialarbeitsunternehmer*innen und unternehmerische Klient*innen am Beispiel der ambulanten Einzelfallhilfe. In C. Müller, E. Mührel & B. Birgmeier (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle?* (S. 159–172). Springer VS.
- Rommel-Fassbender, R. (2008). Case Management – Ein Konzept zwischen fachlichen Ansprüchen Sozialer Arbeit und ökonomischen Erwartungen!? In C. Spatscheck, M. Arnegger, S. Kraus, A. Mattner & B. Schneider (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ökonomisierung: Analysen und Handlungsstrategien*. Schibri-Verlag.
- Rosa, H. (2005). *Beschleunigung: Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne* (1. Aufl.). Suhrkamp.
- Rütter, S., Carsten, N., Pino, H., Corina, R., Oliver, H. & Sujetha, N. (2017). *Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt* (Staatssekretariat für Wirtschaft, Hrsg.).
- Salvisberg, A. (2003). Arbeitsmarkt. In E. Carigiet, U. Mäder & J.-M. Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik* (S. 18–19). Rotpunktverlag.
- Schallberger, P. & Wyer, B. (2010). *Praxis der Aktivierung: Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung*. UVK Verlagsgesellschaft.
- Scherr, A. (2016). Kommunikation. In J. Kopp & A. Steinbach (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie* (11. Aufl., S. 169–174). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19892-7>
- Seithe, M. (2012). *Schwarzbuch Soziale Arbeit* (2., durchges. und erw. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sengenberger, W. (1978). Einführung: Die Segmentation des Arbeitsmarkts als politisches und wissenschaftliches Problem. In W. Sengenberger (Hrsg.), *Einführung: Die Segmentation des Arbeitsmarkts als politisches und wissenschaftliches Problem* (1. Aufl.). Campus-Verlag.
- Sozialhilfegesetz. (2001). https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/860.1/versions/2481
- Staub-Bernasconi, S. (2007). Soziale Arbeit: Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft. In A. Lob-Hüdepohl & W. Lesch (Hrsg.), *Ethik Sozialer Arbeit: Ein Handbuch*. Verlag Ferdinand Schöningh.

- Streckeisen, P. (2019). Von der unsichtbaren Prekarität zur Beschäftigung ohne Qualität. Politische Programmatik und das Streben nach kognitiver Hegemonie. In *Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung* (S. 187–203). Springer VS.
- Strub, R. (2015). Arbeitsintegration: Kehrseiten der Aktivierung. *Fachwissen*. www.sozialinfo.ch
- Studer, T. (2019). *Verschuldet trotz Arbeit? Eine kritische Auseinandersetzung mit Erwerbslosigkeit und Arbeitsintegration*. 6. Oltner Verschuldungstage, Olten. <https://www.forum-schulden.ch>
- Vester, H.-G. (2010). *Kompodium der Soziologie. 3: Neuere soziologische Theorien* (1. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Voss, G. G. (2016). Arbeit. In J. Kopp & A. Steinbach (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie* (11. Aufl., S. 15–21). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19892-7>
- Wacker, A. (1976). *Arbeitslosigkeit: Soziale und psychische Voraussetzungen und Folgen*. Europäische Verlagsanstalt.
- Weil, S. (2017). *25 Jahre New Public: Management in der Schweiz - zehn Gestalter erzählen*. IDHEAP.
- Wendt, W. R. (2016). *Geschichte der Sozialen Arbeit 2: Die Profession Im Wandel Ihrer Verhältnisse* (2. Aufl. 2017). Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15435-6>
- Wyer, B. (2014). *Der standardisierte Arbeitslose: Langzeitarbeitslose Klienten in der aktivierenden Sozialpolitik*. UVK Verlagsgesellschaft.
- Zurbuchen, A., Streckeisen, P., Kuehni, M., Greppi, S. & Benelli, N. (2020). *Statistik des Ergänzenden Arbeitsmarkts in der Schweiz*. <https://www.marchecomplementaire.ch>