

Fördern und Fordern – ein Balanceakt auf schmalem Grat.

«Die schweizerische Integrationspolitik hat sich (...) entwickelt. Dabei ist einzuräumen, dass die Entwicklung einer breit abgestützten Politik Zeit braucht. Das Tempo der Fortschritte mag denjenigen zu langsam erscheinen, welche sich nicht an die schwerfällige Gründlichkeit der konsens- und direktdemokratischen Abläufe gewöhnen können», sagte der damalige Direktor des Bundesamts für Migration Eduard Gnesa im Jahr 2006. Was aber geschieht, wenn die Gründlichkeit nicht bloss ein schwerfälliges Ärgernis bleibt, sondern zu unumkehrbaren Versäumnissen führt?

Als Reaktion auf die steigende Sockelarbeitslosigkeit, die Zunahme der Fallzahlen und Verweildauer in der Sozialhilfe sowie die kontinuierlich wachsende Anzahl von Rentensprechungen in der Invalidenversicherung ist die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Diese orientieren sich an dem zuerst in den USA propagierten Strategiewechsel in der Sozialpolitik: dem Wandel vom primär schützenden und (für-)sorgenden Wohlfahrtsstaat («welfare») hin zum Sozialstaat, der Erwerbslose mittels aktivierender Massnahmen in eine Erwerbsarbeit zu integrieren versucht («workfare»).

«Aktivierende Sozialpolitik»

Kern dieser «aktivierenden Sozialpolitik» ist die Verbindung von befähigenden mit verpflichtenden Elementen. Zentral ist dabei die Selbstverantwortung der Betroffenen für die Verbesserung ihrer Situation. Ein ungenügendes Engagement oder unkooperatives Verhalten kann sanktioniert werden: «There ain't no such thing as a free lunch» – «Nichts ist umsonst», so die lakonische Begründung für den sozialpolitischen Paradigmenwechsel in den USA.

Hierzulande streben vier grosse Reformprozesse die Umsetzung einer bestmöglichen Arbeitsmarktintegration in Verbin-

dung mit befähigenden und verpflichtenden Elementen an. Es sind dies zum einen die Totalrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG 1995), die Richtlinienrevision der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS 2005) sowie die Revisionen des Invalidenversicherungsgesetzes (IV ab 2004). Die Essenz dieser drei Reformen wird in den Slogans «Arbeit statt Fürsorge», «Eingliederung vor Rente» oder «Prinzip von Leistung und Gegenleistung» zum Ausdruck gebracht. Der vierte grosse Reformprozess, der sich an den Grundsätzen einer aktivierenden Sozialpolitik orientiert, hat im September 2006 mit der Referendumsabstimmung zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und dem revidierten Asylgesetz (AsylG) seinen Anfang genommen.

Ein Quantensprung der nationalen Integrationspolitik

Das seit 1931 geltende Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) wurde 2008 - endlich - durch das Ausländergesetz (AuG) abgelöst. «Endlich» deshalb, weil sich – nach Abschaffung des Saisonierstatuts – die Frage der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und der auf dem Asylweg Eingereisten längst zu einem Thema von höchster Dringlichkeit entwickelt hatte. Trotzdem fehlte bis Mitte der Nullerjahre ein politisch ausgehandeltes, gemeinsames Verständnis von Integration, aus dem konkrete Erfordernisse zur Überprüfung der Integration im Einzelfall hätten abgeleitet werden können. Ebenso mangelte es an verbindlich festgelegten Zuständigkeiten hinsichtlich der Steuerung und Finanzierung von Integrationsprozessen und an konsolidierten Vorstellungen über die integrationsrelevanten Förderbereiche, deren Ziele, Inhalte und Umsetzung.

Die Inkraftsetzung des neuen AuG (per Anfang 2008) war ein Quantensprung der nationalen Integrationspolitik: Erstmals wurden, so der damalige Direktor des Bundesamtes für Migration Eduard Gnesa, in einem Bundesgesetz die zentralen Aspekte eines vieldimensionalen, integrationspolitischen Konzeptes zusammengefasst. Gestützt auf den Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik wurde die staatliche Integrationspolitik in den Grundzügen

festgelegt und in den Folgejahren auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer VIntA) konkretisiert:

- *Die Ziele der Integration* (Zusammenleben auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz; chancengleiche Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft) und die *Erfordernisse zur Integration* (Wille zur Teilnahme am Erwerbsleben oder zum Erwerb von Bildung sowie zum Erwerb einer Landessprache) wurden festgelegt.
- Integration wurde als *Verbundaufgabe* von Bund, Kantonen und Gemeinden, gesteuert durch den Bund und vollzogen durch die Kantone, angelegt.
- Gemäss *Regelstrukturansatz* erfolgt die Integration primär in denjenigen Strukturen (z.B. Schule, berufliche Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen), die in den integrationspolitisch relevanten Bereichen bereits bestehen.
- Die *spezifische Integrationsförderung*, die das Angebot der Regelstrukturen ergänzen soll, wurde hinsichtlich der Förderbereiche (insbesondere Sprachförderung, berufliche Integration, Beratung, Information) festgelegt; die entsprechenden Prioritäten und Aktivitäten der Kantone werden zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) vereinbart und gemeinsam finanziert.

Verbindlichere Gestaltung der Integrationsförderung

Gegenwärtig sind im Parlament die Botschaft des Bundesrates vom März 2013 und die nach Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» nachverlangte Zusatzbotschaft vom März 2016 zur Teilrevision des AuG (Integrationsvorlage) hängig. Neben diversen ausländerrechtlichen Anpassungen und Ergänzungen ist insbesondere die verbindlichere Gestaltung der Integration im Sinne von «Fördern und Fordern» ein zentrales Anliegen. Dazu gehört die Beseitigung von administrativen Hürden, welche Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen den Zugang zum und die Mobilität innerhalb

des Arbeitsmarktes erschweren und sich negativ auf deren Erwerbsbeteiligung auswirken. Verschiedene integrationsfördernde Anpassungen in den Spezialgesetzen der Regelstrukturen sollen Chancengleichheit fördern und Zuständigkeiten der beruflichen Integration festlegen, so dass etwa Jugendliche und Erwachsene bis 35 Jahre die Chance auf einen Berufseinstieg bekommen.

Dass das Berufsbildungssystem seine Strukturen und Angebote an einen neuen gesellschaftlichen Bedarf anpassen kann, hat es in den letzten zehn Jahren mit der Integration von «Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten» (Art. 55 BBG) in die Berufsbildung eindrücklich bewiesen. Diese flexible Regelstruktur wird sich auch an den Bedarf neuer Zielgruppe anpassen können – allerdings wohl ebenfalls innerhalb einer längeren Entwicklungsphase. Jedoch: Die Umsetzung der Anpassungen ist dringend. Mit Blick auf die steigende Anzahl von Personen aus dem Asylbereich mit Bleiberecht weist die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in ihrem Hilferuf «Arbeit statt Sozialhilfe» darauf hin, dass «bei 10 000 zusätzlich zu unterstützenden Personen (...) die Sozialhilfemaassnahmen der Kantone und Gemeinden somit jedes Jahr um 4 Prozent (wachsen)». Es handle sich hierbei um wiederkehrende Kostensteigerungen, «die sich aufsummieren, wenn es nicht gelingt, die Erwerbsbeteiligung von Personen aus dem Asylbereich rasch zu erhöhen» (SKOS 2015).

Fragile Balance von Fördern und Fordern

Der Grundsatz «Fördern und Fordern» kann als Gesetzmässigkeit, nach der Entwicklung abläuft, verstanden werden:

- *Förderung* ist immer auf ein Ziel ausgerichtet, dessen Erreichung auf der Erfüllung bestimmter Anforderungen beruht. So gesehen geben die Erfordernisse der Integration die Ausrichtung der Integrationsförderung vor und spornen die Betroffenen zur Erreichung der Ziele an: Förderung ohne Forderung ist ziellos und meist bloss teuer.
- *Forderungen* ihrerseits machen nur Sinn, wenn die für deren Erfüllung notwendigen Voraussetzungen gegeben sind oder geschaffen werden: Die Betroffenen sollen

Concilier exigences et encouragements – un exercice fragile

sich nicht nur anstrengen, sondern auch befähigt werden, die verlangten Anforderungen erfüllen zu können. Forderung ohne bedarfsgerechte Förderung ist kontraproduktiv.

Die von der SKOS geforderte Erhöhung der Erwerbsbeteiligung ist ohne Weiterentwicklung der Integrationsförderung, welche im Rahmen der Teilrevision des AuG zu entscheiden ist, nicht realisierbar. Die Notwendigkeit eines ausbalancierten Verhältnisses von Fördern und Fordern muss dabei immer wieder in Erinnerung gerufen werden.

Die vieldimensional denkende und ausgewogen handelnde Integrationspolitik ist noch ein junges Kind, das seit 2008 zwar beachtliche Fortschritte erzielt hat. Die Messlatte für eine gelungene Integration wurde damals sehr hoch gesetzt: «Auf statistischer Ebene ist der Soll-Zustand der Integration demnach dann «erreicht», wenn Zugewanderte unter Berücksichtigung ihrer sozio-ökonomischen Lage und familiären Situation vergleichbare Werte bezüglich der Arbeitsmarktchancen, Bildungschancen, Gesundheit, sozialen Sicherheit, Wohnqualität etc. aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der gleichen Situation befinden» (Bundesamt für Migration 2006). An diesem Ziel gilt es mit Hochdruck weiter zu arbeiten.

Literatur

Bundesamt für Migration, 2006, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs im Auftrag des Departementsvorstehers EJPD.

Bundesrat, 2010, Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bern

Gnesa, Eduard, 2006, Der Bericht über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz und seine Folgen. Rede an den 2. Migrationsrechtstagen vom 4.9.2006. Bern: SEM, www.sem.admin.ch

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2015, Arbeit statt Sozialhilfe. Vorschläge der SKOS für eine bessere Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Bern: SKOS, skos.ch

Devant l'augmentation du chômage résiduel, la multiplication des cas d'aide sociale, l'allongement de la durée de perception des prestations et la hausse du taux d'octroi de rentes invalidité, améliorer l'insertion professionnelle des groupes cible est devenu un enjeu majeur pour tous les organismes de la sécurité sociale. Cet enjeu concerne aussi les populations immigrées. Les réformes engagées en ce sens dans le droit des assurances sociales comme dans le droit des étrangers reposent sur une « politique sociale d'activation », tout à la fois facilitatrice et contraignante, qui doit encourager la participation à la vie active. Il apparaît essentiel, à cet égard, de responsabiliser les intéressés dans l'amélioration de leur propre situation. Reste que concilier exigences et encouragements est un exercice fragile : encourager sans exiger ne sert à rien et coûte souvent cher. Et exiger n'a de sens que si les conditions nécessaires sont réunies ou créées. On peut exiger des intéressés qu'ils fournissent des efforts, à condition de les mettre en mesure de remplir les exigences posées. Exiger sans créer les encouragements adéquats est contre-productif.

Claudio Spadarotto ist Erziehungswissenschaftler mit langjähriger Tätigkeit in der Berufsbildung und der Arbeitsintegration. Er arbeitet heute bei KEK-Beratung und unterstützt das SEM im Monitoring der Modellvorhaben «Potenziale nutzen – Nachholbildung» und «Resettlement».