

Tagung „20 Jahre LAG Arbeit in Hessen“ Jubiläumsveranstaltung in Frankfurt-Griesheim, 22.9.2011

Paradigmen in der schweizerischen Arbeitsmarkt-Integration“ *Referat Hannes Lindenmeyer*

Ausgangslage: Das Auf und Ab sozialpolitischer Themen

Seit bald 30 Jahren beschäftige ich mich mit dem Thema Arbeitsmarkt-Integration: Als Planer und Leiter von Beschäftigungsprogrammen und Bildungsangeboten, als Diskussionspartner von Behörden, als Berater und Evaluator. Ich habe in diesem Vierteljahrhundert die **Konjunkturen verschiedenster sozialer Themen** miterlebt: Arbeitslosigkeit, Drogen, Lehrstellenmangel, Migration, familienexterne Kinderbetreuung, Armut.

Das Aufkommen jedes neuen Themas löst jeweils einen Schub an Kreativität, Aktivitäten und Projekten aus, Pioniere gehen ans Werk, die Politik fordert bald darauf flächendeckende Lösungen, stellt mit grosser Kelle Startfinanzierungen bereit und die Öffentlichkeit richtet die Scheinwerfer auf die genialsten Lösungsanbieter. Hoffnungsvoll getragen von grosser Beachtung, aber auch ausgerichtet auf die immer differenzierteren staatlichen Vorgaben werden aus Pionierprojekten ernsthafte professionelle Institutionen.

Dann kommt die Abwärtsphase der Themenkonjunktur – sei dies, weil sich die ursprünglichen Probleme abgeschwächt haben, von der Konjunktur neuer sozialer Themen überschattet werden oder weil – wie seit einigen Jahren bei uns wie bei Ihnen – *Sparen* zur obersten Maxime staatlichen Handelns erkoren wird. Im ersten Fall sind die eben erst geschaffenen Institutionen nicht mehr ausgelastet, sie kämpfen ums Überleben, gelten als unnötig, zu wenig wirksam oder gar kontraproduktiv, Stichwort „lock in“. Im zweiten Fall wird davon ausgegangen, dass sich das gleiche auch mit einem Bruchteil an finanziellen Mitteln irgendwie durchführen lasse.

Aktuell zeigt sich in der Schweiz beim Thema Arbeitsintegration eine komplexe Konjunkturlage: Einerseits sinken die Arbeitslosenquoten, die ungewissen Zukunftsaussichten dank Frankenstärke gegen Euroschwäche lassen aber erwarten, dass sich dieser positive Trend umkehrt. Die Arbeitslosenversicherung muss sparen, gleichzeitig muss sie sich für die erwarteten neuen Herausforderungen wappnen. Die wissenschaftlichen Evaluationen bezweifeln den Nutzen vieler Integrationsmassnahmen bezüglich rascher Problemlösung.

Andererseits wird von keiner Seite – weder von links noch rechts, weder von konservativer noch progressiver Seite – die hohe sozial- und wirtschaftspolitische Bedeutung einer möglichst umfassenden Integration aller Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt in Frage gestellt. Die *Slogans* heissen „Eingliederung vor Rente“ (IV), „Arbeit statt Fürsorge“ (SKOS) oder ganz simpel „alle an die Arbeit“. Mit Revisionen der Sozialhilfegesetze, neuen Sozialhilfe-Richtlinien, der revidierten Asyl- und Ausländergesetzgebung soll für alle, die in irgend einer Weise von staatlichen Transferzahlungen abhängig sind, eine rasche Ablösung durch Arbeitsintegration eingeleitet, allenfalls auch *erzwungen* werden.

So unterschiedlich die politischen, gesetzlichen, institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen europäischen Länder auch sind: Die Aufgabe, Menschen einen ihrer Leistungsfähigkeit, ihrem Leistungswille und ihrer Lebenssituation angemessenen Zugang zum Arbeitsmarkt als wichtigstem Integrationsort in der Arbeitsgesellschaft zu sichern stellt sich grundsätzlich und seit Jahrzehnten immer wieder gleich. Wir können voneinander und von der Geschichte lernen. Darum vielen Dank für die Einladung zu dieser Tagung und meine folgenden Ausführungen, die einen kleinen Einblick in Entwicklung und aktuellen Stand der Arbeitsmarkt-Integrationspolitik der Schweiz geben sollen.

Die Vier Systeme der Arbeitsmarkt- Integration in der Schweiz: Übersicht

Seit über 150 Jahren wird unsere Gesellschaft von der Lohn- Arbeit geprägt. Die Normalbiografie sieht im 18. oder spätestens 25. Lebensjahr den Übertritt von der Ausbildungs- in die Erwerbsphase vor, es folgen rund 40 Jahre Erwerbstätigkeit, dann die Rentnerjahre. Der wichtigste Ort der gesellschaftlichen Integration und der persönlichen Anerkennung ist der Arbeitsplatz; wer ihn verliert oder keinen findet wird früher oder später vom wirtschaftlichen Abstieg und vom sozialen Ausschluss bedroht. Dies stellt eine Gefahr für sein Wohlbefinden, seine Gesundheit dar und – falls das Problem massenhaft vorkommt - ebenso eine Gefahr für Staat und Gesellschaft.

Es ist daher verständlich, dass Arbeitsgesellschaften nach Mittel und Wegen suchen, wie die Integration in den Arbeitsmarkt *für möglichst alle* gesichert werden kann. Schon vor über 100 Jahren wurden Institutionen geschaffen die auf vier unterschiedlichen Handlungsansätzen beruhen: *Selektion, Motivation, Zwang und Information*.

Für die Gewährleistung der Integration gemäss der Normalbiografie ist die **Berufsbildung** zuständig, gewissermassen das „*Regelsystem*“. Dieses System beruht auf dem Ansatz „*Motivation und Selektion*“: Wer etwas lernen *will, darf* sofern er die notwendigen Voraussetzungen erfüllt; wer etwas kann, findet *seinen* Platz im Arbeitsmarkt, sofern es diesen gibt. Das schweizerische Berufsbildungssystem ist eine differenzierte, von Bund, Kantonen und Privatwirtschaft partnerschaftlich getragene *Versorgungsinstitution*, die mit hunderten verschiedener Berufe die Versorgung des Arbeitsmarktes mit qualifiziertem Personal gewährleistet. Seine Zertifikate haben allgemeine Gültigkeit und stärken Verbleiben und Bewegungsfreiheit der Berufstätigen im Arbeitsmarkt. Die Partnerschaft von Staat und Wirtschaft in Form einer engen Bindung des praktischen Teils der dualen Ausbildung an privatwirtschaftliche Lehrbetriebe wirkt sich positiv auf die Arbeitsmarktnähe aus und erhöht damit die Integrationschancen der Absolventen der Berufsbildung. Die im europäischen Vergleich tiefe Arbeitslosenquote der Schweiz wird nicht zuletzt auch mit dem überdurchschnittlich hohen Anteil an Berufsbildungsabsolventen in Verbindung gebracht. Die Abiturquote liegt in der Schweiz bei 19.8% aller Jugendlichen, in Deutschland bei 42% und in der OECD im Schnitt bei 60%. In vielen Ländern mit hoher Abiturquote (zB Italien mit 75%) liegt die Jugendarbeitslosigkeit besonders hoch.

Wer in der Selektion nicht besteht, d.h. wer nicht kann oder nicht will und damit den Zugang zum Arbeitsmarkt auf dem Regelweg der Berufsbildung nicht findet, gerät früher oder später in eine Zwangssituation. Dem Übergang am Ende der obligatorischen Schulzeit wird deshalb ganz spezielle Aufmerksamkeit geschenkt; wer keine „Anschlusslösung“ findet, dem steht heute je nach Kanton und Gemeinde eine Vielzahl von sog. **Brückenangeboten** mit so phantasievollen Namen wie „rheinspringen“, „fit4job“ oder „move“ offen. Neben den Berufs- und Volksschulen bieten auch die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe Brückenangebote für junge Erwerblose an, durchgeführt zumeist von privaten oder kommunalen Trägerschaften. Es wird diskutiert, ob es nicht besser wäre, alle diese Bildungsangebote in die Berufsbildung zu überführen – mit der Absicht, junge Menschen nicht gleich als erstes nach der Schule als Sozialversicherungsfälle zu empfangen.

Für alle jene, die mit einer Mindestzeit von Beteiligung am Arbeitsmarkt ihren Tatbeweis des Wollens und Könnens erbracht haben, wurden – erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts! - zwei nationale Sozialversicherungen geschaffen: Die **Arbeitslosenversicherung**, für jene, die ihren Arbeitsplatz aus *wirtschaftlichen* Gründen verlieren und die **Invalidenversicherung** für jene, die ihn aus *gesundheitlichen* Gründen verlieren. Entscheidend für die selektive Leistungsbemessung ist die *Kausalität des Arbeitsplatzverlustes*. Beide Versicherungen haben in den letzten Jahren die Gewichtung der Handlungsansätze „Information und Motivation“ deutlich verstärkt, aber auch der Ansatz *Zwang* ist diesen Systemen nicht unbekannt. Mit obligatorischer Beratung, systematischer Vermittlung und einer breiten Palette von Fördermass-

nahmen sollen die Chancen für den Wieder- Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert werden – allenfalls mit Taggeld- Einstellungen auch gezwungenermassen.

Wer schliesslich die Voraussetzungen für den Leistungsbezug bei den beiden Sozialversicherungen nicht erbringt – z.B. weil er nicht als krank iS der Invalidenversicherung anerkannt wird, weil die letzte reguläre Arbeit mehr als zwei Jahre zurückliegt oder die Mindestbeitragszeiten für die Arbeitslosenversicherung von 12 Monaten nicht erfüllt sind – und wer zu alt für Brückenangebote ist, wer über kein Vermögen verfügt und nicht von Ehefrau oder Eltern alimentiert wird, dem bleibt die **Fürsorge** – ein *final* ausgerichtetes System mit sehr alten Wurzeln: Sie hat bereits im 19. Jahrhundert die Institution der Arbeitshäuser geschaffen; *ursprünglicher* Handlungsgrundsatz: *Zwang*. Die heutige **Sozialhilfe** als Nachfolgerin des Fürsorgesystems ist in der Schweiz ausschliesslich *kantonal* geregelt.

Exkurs zum Aufbau des Sozialstaates Schweiz

Da braucht's einen kleinen Exkurs zur Schweiz: Die Schweiz ist ein Bundesstaat wie die BRD, allerdings mit einer Gesamtbevölkerungszahl die mit 7.7 Mio nur um 20% grösser ist als diejenige Hessens (6Mio); die schweiz. „Bundesländer“, die Kantone, deren kleinster gerade mal 15'000 Einwohner umfasst, sind gemäss Bundesverfassung in allen innenpolitischen Bereichen selbständige „Staaten“, sofern sie Aufgaben nicht explizit an den Bund delegiert haben:

Jeder Kanton hat deshalb sein eigenes Sozialhilfegesetz; ausserdem wird in der Mehrheit der Kantone die Sozialhilfe an die Kommunen delegiert so dass wir in der Schweiz über 26 verschiedene Gesetze und gegen 700, sich zT stark unterscheidende Vollzugssysteme haben. Die rund 2'700 Gemeinden und die 26 Kantone haben sich in einem Verein organisiert, der *empfehlende* Richtlinien herausgibt um in dieser sozialpolitischen Vielfalt gewissen Grundsätzen – wie zB Arbeit statt Fürsorge – zum Durchbruch zu verhelfen. Am besten ist die Sozialhilfe in den grossen Städten aufgestellt; hier arbeitet sie professionell, sie hat hier ihre Handlungsgrundsätze wesentlich erweitert; bietet eine umfassende Beratung und zielorientierte Unterstützung als Voraussetzung für eine autonome Lebensgestaltung. Zunehmend sind aber auch Elemente von Zwang in der Entwicklung der Sozialhilfe- Richtlinien feststellbar.

Die vier hier kurz skizzierten Systeme beruhen je auf hoch differenzierten gesetzlichen Vorschriften; mit *Steuerung und Vollzug* sind Behörden auf Bundesebene, kantonaler und kommunaler Ebene, zwei selbständige Sozialversicherungsanstalten sowie eine Vielzahl von parastaatlichen Institutionen beschäftigt. Jedes System hat sein eigenes Regime, seine eigenen Einrichtungen für Beratung, Ausbildung Förderung und Kontrolle geschaffen. Vor allem aber: Jedes System wird unterschiedlich finanziert und verfügt über eigene abgegrenzte finanzielle Ressourcen – respektive Defizite.

Aus der Systemtheorie wissen wir, dass eine solche Situation zu einer ausgeprägten *Systemlogik* führt: Obschon die vier Systeme eigentlich ein gemeinsames Ziel verfolgen sollten, orientiert sich jedes primär an seinen eigenen Gesetzmässigkeiten und grenzt sich vom andern ab. Der Zugang zu Angeboten von IV und ALV ist an die entsprechenden Versicherungen gebunden; die Tarifsysteme für die Integrations- und Fördermassnahmen von Sozialhilfe, ALV und IV weichen wesentlich voneinander ab. Arbeitsintegrationsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung dürfen zu keinen beruflichen Höherqualifizierungen führen. Die Berufsbildung kümmert sich nicht um Fragen der Existenzsicherung für die Teilnehmenden von Umschulungen und Nachholbildungen. Zum Schutz der Ressourcen des eigenen Systems werden Personen in ein anderes überweisen, der sog. *Drehtür- Effekt*.

Jedes einzelne der vier Systeme enthält aber Elemente, die für einen Menschen auf dem Weg in den Arbeitsmarkt genau *die* wären, die er bräuchte. Weil dieser Mensch aber in *das eine und nicht ins andere* System eingebunden ist, ist ihm unter Umständen genau das An-

gebot, das er eigentlich brauchen würde, nicht zugänglich. Seit einigen Jahren wurde deshalb die Palette der Methoden ergänzt mit dem systemübergeordneten „Case Management“ – dem das Paradigma der Individualisierung zugrunde liegt: Durch intensive Begleitung ein individuelles, auf die Person zugeschnittenes Förderprogramm zusammenstellen und begleitet umsetzen. In einem Vertrag haben sich die vier vorgestellten Systeme verpflichtet, ein gemeinsames **Case Management** anzubieten und ihre je spezifischen Angebote dafür zu öffnen; allerdings kommt ein solches Case Management bis heute noch in zu wenigen Fällen tatsächlich zum Tragen – vorläufig handelt es sich eher um ein „Einzelfallmodell“ bezogen auf gesundheitsbedingte Erwerbslosigkeit.

Erschwerend an einer fortschrittlichen Weiterentwicklung arbeitsmarktlicher Integrationsmassnahmen ist die Tatsache, dass der politische Diskurs über Sozialhilfe, ALV und IV zunehmend vom *Missbrauchsverdacht* geprägt wird. Damit wird der eigentlich erfolgreichste Handlungsansatz, die Motivation, erschwert. Wir dürfen annehmen, dass sich die schweiz. Zielgruppen mit Integrationsfragen hinsichtlich Motivation nicht gross von deutschen unterscheiden: Drei Viertel der rund 240'00 Menschen, deren Arbeitsmarktintegration in der Schweiz aus irgendwelchen Gründen gefördert werden sollte, *wollen* Zugang zum Arbeitsmarkt. Wenn sie darauf vertrauen könnten, dass mit ihnen *zusammen* tatsächlich die bestmögliche Lösung gesucht und angegangen wird, wären es wohl eher neun Zehntel.

Arbeitsmarktmassnahmen in der Schweiz und ihre Paradigmen

Viel Neues aus der Schweiz kann ich Ihnen mit Ihrer 20-jährigen Praxiserfahrung nicht nach Hessen bringen. Auch in der Schweiz kochen wir mit Wasser und heizen den Kochkessel mit sehr vergleichbaren Paradigmen ein. Wir beugen uns über die gleichen Probleme wie Allokationsfragen, Konkurrenzverbot, Wirkungsmessung, Lock-in Effekte etc. Ausgeprägter sind bei uns wohl die Schnittstellen-Probleme zwischen den vielen Akteuren. das können Sie sich nach meiner Schilderung wohl vorstellen.

Grundsätzlich lassen sich quer durch die vier Systeme drei Haupttypen von Arbeitsintegrationsmassnahmen unterscheiden, die auf zwei Oberziele ausgerichtet sind:

Auf das Oberziel „**rasche berufliche Integration**“ sind die beiden Typen „**Qualifizierungsmassnahmen**“ und „**Motivations- resp. Abklärungsmassnahmen**“ ausgerichtet. Zu ersteren gehören verschiedenste *instrumentelle, berufsfachliche und persönlichkeitsorientierte Kurse*, oft verbunden mit einer praktischen Tätigkeit, sei dies in einem Gruppenprogramm oder an sog. Einzeleinsatzplätzen im öffentlichen oder Nonprofit-Bereich. „Abklärungs- und Motivationsprogramme“ wollen ebenfalls rasch möglichst zur beruflichen Integration führen, versuchen aber mit *intensiver Beratung und individuellem Coaching* berufliche oder persönliche Fragen, die einer Integration im Wege stehen, anzugehen; oder: mit mehr oder weniger Druck den Arbeitswillen zu testen, schlimmstenfalls zu erzwingen. Neuerdings erfreuen sich diesbezüglich sog. „Gate keeping“- Projekte in den Gemeinden grosser Beliebtheit: Zur kommunalen Fürsorge werden arbeitsfähige Erwerbslose nur noch zugelassen, wenn sie mit einem Monat Arbeit – zB im gemeindeeigenen Forst – einen Tatbeweis für ihren Einsatzwillen erbracht haben. Die Erfolgsquote von 44% von Personen, die nach Aufforderung in ein solches „Gate“ einer Stadt auf Sozialhilfe verzichtet haben, wird von Fachleuten unterschiedlich beurteilt. Aus kritischer Sicht stellt sich die Frage: Wird hier Vorschub zur Entwicklung einer für die Sozialbehörden unerreichbaren Subkultur geleistet?

Als Paradigma hinter den *Qualifizierungsmassnahmen* steht die Überzeugung, mit einem gezielten einfachen Bildungs-Angebot liessen sich die hohen Qualifikationshürden, die einen Erst- oder Wiedereinstieg in den immer anspruchsvolleren Arbeitsmarkt erschweren, überwinden. Abklärungs- und Motivationsprogramme basieren auf den Grundsätzen von Individualisierung, situations- resp. personenspezifischer Problemlösung, sei es positiv motivierend oder mit Druck einer Drohkulisse. Ein neuer, qualitativ hochstehender und vielversprechender Weg bietet das *Berufsbildungsgesetz*, das seit 2004 in kraft ist. Es geht von der

Tatsache aus, dass es Erwachsene gibt, die zwar keinen formalen Berufsabschluss vorlegen können, tatsächlich aber über Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden können. Heute ist es in allen Berufen möglich ist, **nachträglich einen formalen Abschluss** zu machen. Betriebe können ihren Angestellten ohne Berufsabschluss die Möglichkeit bieten, ihre real vorhandenen, im Berufsalltag erkennbaren Kompetenzen formal anerkennen zu lassen. Frauen, die eine längere Phase der Familienarbeit hinter sich haben, Arbeitnehmende aus anderen Ländern, deren Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt ist oder Menschen, die aus persönlichen, gesundheitlichen oder finanziellen Gründen umschulen, haben die Möglichkeit, über ein begleitetes **Portfolioverfahren** alle im Laufe des privaten und beruflichen Lebens erworbenen und verwertbaren Kompetenzen anrechnen zu lassen und über Qualifizierungsverfahren einen arbeitsmarkttauglichen Abschluss zu erlangen. Noch steckt dieses Nachholbildungssystem in den Anfängen, insbesondere seine Anerkennung bei den Unternehmungen ist noch ungenügend.

Auf das Oberziel „**Soziale Integration**“ sind Massnahmen ausgerichtet die von der Erkenntnis ausgehen, dass nicht alle Stellenlose über die Ressourcen für einen Einstieg in den Arbeitsmarkt verfügen. Um die psychosozialen Risiken langdauernder Stellenlosigkeit zu senken, werden für Zielgruppen ohne oder mit nur geringen Arbeitsmarktchancen Langzeiteinsätze in sozialen Institutionen oder niederschwellige Arbeiten im Kommunalbereich angeboten. Hier stellt sich immer wieder die Problematik des sog. Konkurrenzierungsverbotes: Leistungen solcher Integrationsprogramme dürfen das örtliche Gewerbe nicht konkurrenzieren um ein sog. Crowding out d.h. Verdrängungseffekte zu verhindern.

Seit einigen Jahren bieten im Feld der Sozialen Integration **Sozialfirmen** ihre Leistungen an. Sozialfirmen verfolgen zwei Unternehmensziele: Einerseits Soziale Integration – andererseits wirtschaftlichen Erfolg am freien Markt. Alle Angestellten erhalten einen *marktüblichen* Lohn; die Firma stellt sich so betrachtet der Konkurrenz. Aber die Differenz zwischen Normallohn und verminderter Leistungsfähigkeit sowie die Abgeltung des erhöhten Betreuungsaufwandes wird durch Transferzahlungen der zuweisenden Sozialbehörden abgegolten. Dieser Nachteilsausgleich durch die öffentliche Hand soll nach der Aufbauphase höchstens 50% der Einnahmen der Sozialfirma ausmachen. Sozialfirmen beschaffen v.a. niederschwellige Arbeiten – z.B. Produktionen, die sonst vom Hochlohnland nach Osteuropa verlagert würden. Die leistungsbeeinträchtigten Angestellten werden unbefristet eingestellt, aber die Firma bemüht sich, sie je nach ihrem individuellen Potenzial in den freien Arbeitsmarkt zu vermitteln. Auch diese zusätzlichen Leistungen werden abgegolten. Zur Zeit wird im Rahmen einer Evaluation untersucht, inwiefern Sozialfirmen tatsächlich keine Verdrängungseffekte erzeugen, welche Integrationserfolge sie erzielen und wie das Kosten/ Nutzen- Verhältnis für die öffentliche Hand im Vergleich mit herkömmlichen Integrationsmassnahmen zu bewerten ist.

Ausblick

Die Vielfalt der Ideen, Projekte, Methoden zur Integrationsförderung ist riesig; mangels Transparenz und in Folge ausgeprägter regionaler und systemspezifischer Heterogenität ist das Allokationsproblem umso schwerwiegender. Andererseits darf angenommen werden, dass der Wettbewerb unter den Integrationsmassnahmen Erkenntnisse über die gute Praxis befördert. Aufbau und Umsetzung guter Praxis setzen aber voraus, dass die auftraggebenden Behörden Abschied nehmen von einer kurzatmigen Hire and Fire Steuerung der Arbeitsintegrationsmassnahmen – je nach politischer Konjunkturlage. Menschen Zugänge zum Arbeitsmarkt zu öffnen heisst, ihnen Möglichkeiten zur Beteiligung und Anerkennung in der Arbeitsgesellschaft zu bieten; das sind wesentliche Voraussetzungen für ein gelingendes Leben. Solche Voraussetzungen zu schaffen gehört zu den vornehmsten Aufgaben einer Gesellschaft gegenüber ihren Mitgliedern. Es ist Zeit, dass Arbeitsintegrationsmassnahmen ihren Platz als **feste und dauernde Bestandteile des Bildungs- und Sozialsystems** erhalten.