

## **Integriert, integrierter, am integriertesten\***

---

**Edith GITERMANN-HUBER\*\***

### *Zusammenfassung*

*Die Integration ist eine zentrale Aufgabe für die Mitarbeitenden bei Behörden, Versicherungen und Institutionen und nicht mehr aus dem Arbeitsalltag wegzudenken. Unbestritten ist auch, dass eine erfolgreiche Integration für die Betroffenen selbst, aber auch für das Umfeld grosse Vorteile hat. Die berufliche Integration ist jedoch stark an externe Faktoren wie Stellenmarkt und Wirtschaftslage gekoppelt, die von Integrationsbeauftragten und Betroffenen nicht beeinflusst werden können. Zudem steigt der Bedarf an geeigneten Arbeitsplätzen stetig und ist weit grösser als die Bereitschaft und die Möglichkeit der Firmen entsprechende Stellen anzubieten. Die Integrationsbemühungen stossen deshalb an Grenzen, die zusätzliche und neue Wege notwendig machen.*

Ob wir uns mit abhängigen, kranken, arbeitslosen, handicapierten oder Sozialhilfe empfangenden Menschen befassen – überall ist das Thema Integration als Lösungsansatz in aller Munde.

In den jüngsten Revisionen der Invaliden- und Arbeitslosenversicherung hat die Wiedereingliederung der Versicherten eine zentrale Bedeutung. Es wurden neue Massnahmen geschaffen, um den Integrationsgedanken gezielt zu fördern: Bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ist es die Wirkungsmessung, bei der die erfolgreiche Wiedereingliederung mit einer Gewichtung von 50% den höchsten Stellenwert hat (Seco 2005); bei der IV die Früherfassung und die Frühintervention, die den Verbleib, beziehungsweise die rasche Rückkehr in die Arbeitswelt ermöglichen soll. Auch bei den SKOS-Richtlinien ist das Gegenleistungsprinzip verankert, das vor allem der Integration der Betroffenen dienen soll, und so setzen sich auch die Sozialbehörden intensiv mit dem Thema auseinander.

\* Beitrag zur 4. Fachtagung der Alkoholismus Therapieforschung Schweiz, Zürich, 20. November 2009

\*\* Bereichsleiterin Eingliederungsmassnahmen, ESPAS Stiftung für wirtschaftliche und soziale Integration Erwerbsbeeinträchtigter

## Warum ist Integration so wichtig?

Das breite Interesse an der Integration hat gute und einleuchtende Gründe. Die finanzielle Situation der beiden grossen Sozialversicherungen – ALV und IV – ist seit Jahren schwierig. Die Ausgaben und Kosten steigen trotz Sparbemühungen stetig. Die effizienteste Gegenmassnahme ist es, weniger Leistungsbeziehende zu verzeichnen, und der Weg dazu heisst Integration in den Arbeitsmarkt. Zudem kann die längerfristige Sicherung unserer Sozialwerke nur gelingen, wenn den Leistungsbeziehenden deutlich mehr Leistungserbringende gegenüberstehen. Je mehr Menschen also integriert sind, umso mehr Beiträge werden entrichtet und umso breiter ist die finanzielle Basis, auf der die Sozialversicherungen stehen.

Nebst dem finanziellen Aspekt sind aber auch die längst bekannten Auswirkungen der Nicht-Integration zu nennen. Verschiedene Studien belegen beispielsweise folgende gravierende Effekte (AMOSA, 2007; AMOSA, 2007; Seco 2005, Ruckstuhl, 2003; Stamm und Lamprechte, 2003): Vereinsamung, (Sucht-)Erkrankung und Kriminalität. Diese Auswirkungen sind schlussendlich wieder mit enormen Kosten für das Gemeinwesen verbunden.

## Welche Integration ist eigentlich gemeint?

Die bisher genannten Integrationsbemühungen beziehen sich vorwiegend auf die wirtschaftliche Integration und sind zum grossen Teil finanziell bzw. gesundheitlich begründet. Integration ist aber breiter. Grundsätzlich kann man vier verschiedene Integrationsarten unterscheiden.

- Die *sprachliche* Integration ermöglicht es Menschen, mit ihrem Umfeld zu kommunizieren. Sie ist vor allem im Kindesalter und für fremdsprachige Mitbürgerinnen und Mitbürger von grosser Bedeutung.
- Die *berufliche* Integration ist die Etablierung in der Arbeitswelt, klassischerweise durch eine Ausbildung nach der Schulzeit. Diese Integration wird vor allem von jugendlichen Schulabgängerinnen und -abgängern gefordert.
- Die *soziale* Integration ist für alle Menschen zentral und hat zum Ziel, dass sie sich innerhalb der Gesellschaft einem sozialen Gefüge zugehörig fühlen und in diesem verankert sind.
- Die *wirtschaftliche* Integration erlaubt es den erwachsenen Menschen, aufgrund von Erwerbsarbeit unabhängig von anderen Geldgebern zu leben und ihr Leben zu gestalten.

Mit Blick auf die Problemstellung der Sozialversicherungen und Sozialbehörden sind vor allem die soziale und die wirtschaftliche Integration von grosser Wichtigkeit, weil Probleme in diesen Bereichen hohe Kosten verursachen.

In der Schweiz geniesst die Arbeit einen sehr hohen Stellenwert. Soziale und wirtschaftliche Integration sind eng miteinander verbunden und beeinflussen sich wechselseitig: wer wirtschaftlich integriert ist, kann häufig auch auf soziale Kontakte bauen. Ist jemand wirtschaftlich nicht (mehr) integriert, nimmt die Gefahr zu, auch sozial nicht mehr gut verankert zu sein. Einem

regelmässig arbeitenden Menschen werden häufig fast automatisch Attribute wie Verantwortungsgefühl, Seriosität, Beständigkeit, Zuverlässigkeit und Engagement zugesprochen. Das sichert ihm nebst der wirtschaftlichen Integration auch einen gewissen sozialen Status. Wer nicht mehr am Arbeitsleben teilnimmt oder teilnehmen kann, büsst an persönlichem Ansehen ein und ist dadurch in der sozialen Integration gefährdet. Diese wechselseitige Abhängigkeit von sozialer und wirtschaftlicher Integration hat für die Betroffenen gravierende Auswirkungen: gerade wenn sie infolge einer Krise auf das soziale Netz besonders angewiesen sind, ist dieses ebenfalls gefährdet.

Gerade weil die wirtschaftliche Integration auch eine begünstigende Wirkung auf die soziale hat, liegt der Fokus sehr stark auf dieser. Die Vertreterinnen und Vertreter der IV und der ALV, aber auch zahlreiche Casemanager und -managerinnen und Anbietende von Beschäftigungsprogrammen und beruflichen Massnahmen, sind darum permanent auf der Suche nach geeigneten Arbeitsstellen oder Praktikums- und Einsatzplätzen, die zumindest eine vorübergehende Arbeitsmarkterfahrung ermöglichen und die soziale Einbindung begünstigen.

Aus diesem Grund liegt der Fokus bei den Integrationsbemühungen vor allem auf dem wirtschaftlichen Bereich. Gelingt diese, ist ein Teil der sozialen Integration ebenfalls meistens gewährleistet.

## **Grenzen der Integrationsbemühungen**

Nebst den guten Gründen, die für die vielfältigen Integrationsbemühungen sprechen, dürfen aber auch deren Grenzen nicht unerwähnt bleiben, und diese müssen uns nachdenklich stimmen. Es gilt zu beachten, dass eine Vielzahl derjenigen Menschen, die wir integrieren möchten, aufgrund ihrer Umstände auf einfache und/oder repetitive Arbeiten angewiesen sind. In der Schweiz sind genau diese Tätigkeiten Mangelware, zum einen weil vor allem im Dienstleistungssektor Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Diese Arbeitsplätze sind aber oft von hoher Technologie und Komplexität geprägt ist. Zum anderen fand und findet gerade in der Produktion eine Verlagerung ins Ausland statt, weil in der Schweiz oft nicht mehr konkurrenzfähig produziert werden kann. Im Sektor Produktion wären aber häufig genau jene einfachen, repetitiven Arbeitsfelder vorhanden, die für die meisten Betroffenen wünschenswert wären. Hier tut sich eine Schere auf: die fortschreitende Produktionsverlagerung und die verstärkten Integrationsbemühungen klaffen auseinander – der Bedarf an geeigneten Stellen und Einsatzplätzen ist weit höher als das Angebot.

Ein weiterer kritischer Aspekt ist, dass alle Integrationsbemühungen in direkter Abhängigkeit zur Gesamtentwicklung unserer Wirtschaft stehen. Ist die wirtschaftliche Situation – wie es zurzeit der Fall ist – angespannt, trifft dies häufig zuerst die Personen, deren Eingliederung wir uns auf die Fahne geschrieben haben. Auf sie kann und wird im Arbeitsmarkt zuerst verzichtet, weil sie entweder nicht zu den unverzichtbaren Leistungsträgerinnen und -trägern einer Firma zählen oder aber, weil sie einen höheren Aufwand an Betreuung und Anleitung benötigen. Verschiedene Arbeitgeber verzichten im Moment sogar darauf, Praktikumsplätze anzubieten, die keine Kos-

ten verursachen. Verständlicherweise ist es schwierig, der Belegschaft zu erklären, wieso im Betrieb noch Praktikanten und Praktikantinnen beschäftigt werden, wenn Kurzarbeit oder Entlassungen drohen. Diese Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Gegebenheiten ist der grosse wunde Punkt der Integrationsbemühungen: Zeitgleich mit wirtschaftlichen Verschlechterungen steigt der Integrationsbedarf markant an, weil die Zahl der Stellensuchenden zunimmt.

### **Mögliche Folgen der heutigen Integrationsbemühungen**

Die Unterstützung der Integration durch die Sozialwerke könnte zu einer erst nach Jahren wirksamen Konkurrenzierung der ordentlichen Lohnarbeit führen. Einige der geschaffenen Anreizinstrumente (wie Praktika, Einarbeitungszuschüsse und andere Formen des Lohnzuschusses) müssen nicht vom Betrieb entlohnt werden, sondern werden durch Versicherungsleistungen abgegolten, und bedrohen die reguläre Lohnarbeit. Kann ein Betrieb Arbeiten an Personen delegieren, die ihm (fast) kostenlos zur Verfügung stehen, ist es nachvollziehbar, dass Arbeitgebende, um Lohnkosten zu sparen, z.B. permanent Praktikumsplätze anbieten und gewisse Tätigkeiten ausschliesslich von immer wieder wechselnden Praktikantinnen und Praktikanten verrichten lassen. Schlussendlich bedeutet das aber, dass Stellen abgebaut werden und Personen, die bisher wirtschaftlich integriert waren, aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden und nun ebenfalls einen Integrationsbedarf aufweisen.

### **Skandinavien geht neue Wege**

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist unbestritten wichtig, für die Betroffenen selbst und für die Gesellschaft. Es stellt sich aber die Frage, ob es nicht noch andere Formen und Systeme gibt, die dem Integrationswunsch ausreichend Rechnung tragen und zugleich mit weniger Risiken und direkten wirtschaftlichen Abhängigkeiten verbunden sind. Hier lohnt ein Blick in den hohen Norden, wo in einigen skandinavischen Ländern die Integrationsbemühungen anders umgesetzt werden. „Soziale Unternehmen“, die Erwerbslose beschäftigen, wurden zuerst in Schweden gegründet, inzwischen sind sie auch in Norwegen und Dänemark verbreitet. In der Schweiz sind vor einigen Jahren die ersten Sozialfirmen gegründet worden, die einen vergleichbaren Ansatz verfolgen.

Die Grundidee der sozialen Unternehmen ist bestechend einfach: Wer in der Lage ist zu arbeiten, aber zurzeit keine Anstellung hat, wird in einem sozialen Unternehmen beschäftigt. Damit wird der Prozess der Arbeitsmarktseparation mit den bereits erwähnten Folgeproblemen wirksam unterbunden. Die betroffenen Menschen sind weiterhin in eine Tagesstruktur eingebunden und werden – parallel zur Arbeit – in ihren Bewerbungsbemühungen unterstützt.

Diese Unternehmen, die in verschiedenen Branchen und Sektoren tätig sind, unterscheiden sich nur in zwei wesentlichen Punkten von anderen Unternehmen:

- Der Lohn ist nicht marktüblich, sondern entspricht einer Entschädigung, die mit den finanziellen Leistungen unserer Sozialhilfe vergleichbar ist.
- Mit den Betrieben ist eine Integrationsrate vereinbart, die festlegt, wie viele Personen jährlich zurück in den regulären Arbeitsmarkt geführt werden sollen.

## **Vorteile von sozialen Unternehmen**

Das System zeichnet sich durch verschiedene Vorzüge aus. Weil es in einem ersten Schritt unerheblich ist, ob die wirtschaftliche Situation, mangelndes Leistungsvermögen, Krankheit, Familienphase oder persönliche Krisensituation Grund für die Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt ist, erübrigt sich das bei uns manchmal aufwendige Klären der Zuständigkeit unter den verschiedenen Behörden. In der Schweiz kann dieser Triagierungsprozess je nach Komplexität des Falles – trotz interinstitutioneller Zusammenarbeit – viel Zeit in Anspruch nehmen. In dieser Zeit sind die Menschen in der Regel zu Hause, beginnen den geregelten Tagesablauf zu verlieren und die sozialen Kontakte reduzieren sich allmählich. Für die Betroffenen selbst stellt darum der schnelle Eintritt in die Sozialfirma sicher, dass die Tagesstruktur intakt bleibt und nicht nach längerem Unterbruch zum Teil mit grossem Aufwand wieder aufgebaut werden muss.

Bei uns fühlen sich erwerbslose Menschen oft dem latenten Vorwurf der Gesellschaft ausgesetzt, Schmarotzer zu sein oder sich zu wenig um eine Anstellung zu bemühen. Die Gefahr der Stigmatisierung ist deutlich geringer, wenn weiterhin eine Arbeitsleistung erbracht wird. Auch die parallel dazu geführte Suche nach einer Anschlusslösung im Arbeitsmarkt wird erleichtert. Mit Absagen und Enttäuschungen lässt sich leichter umgehen, wenn kompetente Ansprech- und Begleitpersonen im Betrieb zur Verfügung stehen und man täglich mit Menschen zusammenarbeitet, mit denen man sich austauschen kann.

In unserem Land hat die Arbeit einen wichtigen und hohen Stellenwert. Viele Menschen empfinden es als entwürdigend, nicht mehr arbeiten zu dürfen. Nebst dem Umstand, plötzlich als Bittstellende abhängig von der finanziellen Unterstützung des Staates zu sein, belastet viele Betroffene der Eindruck, nutzlos zu sein und nicht gebraucht zu werden, besonders stark. Solche Personen sind bei den Lösungsansätzen, die in Skandinavien praktiziert werden, in der Lage, etwas Sinnvolles zu tun und der Gemeinschaft etwas zurückzugeben. Das stärkt das durch die Erwerbslosigkeit bereits belastete Selbstwertgefühl und ermöglicht eine meist dringend benötigte Motivation und den erforderlichen Halt, um sich auf dem Arbeitsmarkt anbieten zu können.

Umgekehrt werden Menschen, die in einer entsprechenden Firma arbeiten, davon abgehalten, ihre Arbeitslosigkeit dazu zu nutzen, auch nur vorübergehend finanzielle Unterstützung der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe zu erhalten. Ein solches Verhalten – das meist weniger ein gezielter Betrug als ein Bedürfnis ist, ein paar Wochen ausspannen und aufatmen zu können – wird durch unser momentanes System irgendwie begünstigt. In einem Aufnahmmodell in der Art der sozialen Unternehmen, in der jede und jeder sofort

wieder arbeitet, ist der Anreiz, ein paar Wochen auf Kosten der Allgemeinheit „blau“ zu machen, nicht gegeben. Dort begünstigen es die Rahmenbedingungen, dass die Betroffenen ein hohes Eigeninteresse an der raschen Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt haben und sich auch entsprechend verhalten.

Erwähnenswert ist auch ein positiver Effekt für potentielle Arbeitgebende: Die Einschätzung der Leistungsfähigkeit und Integrierbarkeit in ein Team ist wesentlich einfacher. Bei Personen, die bei uns längere Zeit nicht in den Arbeitsmarkt integriert waren, ist oft unklar, ob sie überhaupt noch leistungsfähig und teamfähig sind.

## **Nachteile der neuen Systeme**

Natürlich haben auch die sozialen Unternehmen Nachteile. Damit sie ihrer Kernaufgabe, der Beschäftigung von Menschen, die im Moment nicht in den regulären Arbeitsmarkt integriert sind, nachkommen können, sind sie auf Aufträge angewiesen. Die allgemeine Auftragslage ist meistens dann aber schwach, wenn die Zahl der Stellensuchenden besonders hoch ist. Die Arbeitsauslastung der Firmen zu gewährleisten, ist deshalb zumindest teilweise von der Wirtschaftslage abhängig und stellt eine grosse Herausforderung dar.

Eine gewisse Stigmatisierung der betroffenen Menschen ist ebenfalls nicht zu vermeiden. Soziale Unternehmen sind bekannt und deshalb können potentielle Arbeitgeber einem Lebenslauf entnehmen, wie lange jemand in einem solchen Betrieb gearbeitet hat und dies als Nachteil für einen Bewerber werten.

Schlussendlich besteht auch hier eine gewisse Konkurrenzierung von regulärer Lohnarbeit. Denn obschon die Firmen sich bemühen, Aufträge zu erhalten, die sonst von Maschinen erledigt oder ins Ausland ausgelagert würden, besteht die Gefahr, dass reguläre Arbeitsplätze längerfristig nicht mehr benötigt werden.

## **Fazit**

Gerade in einer Gesellschaft, in der die Arbeit so wichtig ist und neben der wirtschaftlichen häufig auch soziale Integration bedeutet, sind neue Denksätze wichtig. Statt wie bei uns, Betroffene zuerst zu separieren und damit ihre vorübergehende „Wertlosigkeit“ zu unterstreichen, lautet die Botschaft in den skandinavischen Modellen: „Wir brauchen Dich! Wir können und wollen es uns nicht leisten, auf deine Arbeitskraft zu verzichten!“ Kann eine Gesellschaft ihre Integrationsbereitschaft deutlicher zum Ausdruck bringen?

## **Korrespondenzadresse**

---

Edith Gitermann-Huber, ESPAS, Naglerwiesenstrasse 4, 8049 Zürich, E-Mail: edith@gitermann.ch

## Literatur

---

AMOS A Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug, 2007: Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug

AMOS A Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug, 2007: Chance für Geringqualifizierte in der internationalen Bodenseeregion, Arbeitsmarktbeobachtung Ostweiz, Aargau und Zug (AMOS A)

Seco Staatssekretariat für Wirtschaft, 2005: Vereinbarung für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes

Mäder, Ueli, 2007: Arbeit und Gesundheit – Folgen der Arbeitslosigkeit, Universität Basel

Ruckstuhl, Astrid, 2003: Ursachen und Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit, Soziologisches Institut der Universität Zürich

Stamm, Hanspeter und Lamprecht, M., 2003: Indikatoren zur Lebensqualität in der Schweiz, Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums und Gesundheitsförderung Schweiz

## Résumé

---

L'intégration est une priorité majeure pour les collaborateurs travaillant dans les instances officielles, les compagnies d'assurance et les institutions, et elle est devenue incontournable dans le travail quotidien. Il est incontestable aussi qu'une intégration réussie présente de grands avantages non seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour leur entourage. Toutefois, l'insertion professionnelle dépend fortement de facteurs externes, tels que le marché du travail et la situation économique, que les personnes chargées de l'intégration et les personnes concernées ne peuvent influencer. En outre, la demande de postes de travail adaptés ne cesse d'augmenter, et elle dépasse largement la disposition et les capacités des entreprises à offrir ces postes. Par conséquent, les efforts d'intégration se heurtent à des limites qui imposent la mise en œuvre de nouveaux moyens supplémentaires.

## Summary

---

Integration is a core task for employees in government offices, insurance companies, and institutions. Day-to-day work is simply unimaginable without integration. It is also beyond dispute that successful integration has major benefits, not only for those affected, but also for their surroundings. However, occupational integration is closely linked to external factors such as the jobs market and the economic situation, over which the integrators and those affected have no influence. Further, the need for suitable jobs is increasing all the time, and is far greater than companies' willingness and capacity to offer such jobs. Thus, integration endeavours are confronted by limits that necessitate additional, new approaches.