

Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Zusammenfassung

Stefan Spycher, Theres Egger, Eveline Hüttner (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 51 „Integration und Ausschluss“, Projekt-Nummer: 405140-69220, April 2007.

Ausgangslage

Im Zentrum der sozioökonomischen Integration in eine Gesellschaft steht die materielle Existenzsicherung. Diese wird gewährleistet über eine Erwerbsarbeit im ersten Arbeitsmarkt oder über staatliche Leistungen aus dem sozialen Sicherungssystem. Verlieren Erwerbspersonen aufgrund einer Entlassung oder einer Invalidität ihre Arbeit oder finden sie keinen Zugang dazu, entsteht die Gefahr, dass ein sozioökonomischer Exklusionsprozess einsetzt. Unter dem Thema „Integration und Ausschluss“ ist es daher besonders interessant danach zu fragen, ob allen gesellschaftlichen Gruppen der gleiche Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosen-, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe gewährt wird. Diese Frage wird anhand des Beispiels der AusländerInnen untersucht.

Fragestellungen

Es wurden folgende Fragenkomplexe untersucht: (1) Welchen Zugang haben AusländerInnen zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV) und der Sozialhilfe? (2) Wo begründen die rechtlichen Regelungen Ermessens- und Handlungsspielräume für die Vollzugsbehörden? (3) Steht bei den aktiven Massnahmen zur Erwerbsintegration ein für die AusländerInnen quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot zur Verfügung? (4) Spielt der Migrationshintergrund bei der Zuweisung zu Massnahmen eine Rolle? (5) Welche Wirkungen der aktiven Massnahmen zeigen sich? Unterscheiden sich die Wirkungen nach Migrationshintergrund? (6) Gibt es im Vollzug der aktiven Massnahmen für MigrantInnen ein heute unausgeschöpftes Potenzial, das die (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt fördern/beschleunigen könnte?

Methoden und Daten

Im ersten Projektteil wird der Stand der Rechtssetzung (ALV, IV und Sozialhilfe) auf allen legislativen Stufen für das Jahr 2005 dargestellt und analysiert. Das Sozialversicherungsrecht kann dabei im vorliegenden Zusammenhang nur in Verknüpfung mit dem Ausländerrecht analysiert werden. Im zweiten empirischen Teil werden verschiedene methodische Zugänge gewählt (sekundärstatistische Auswertungen, Leitfadenterviews), um mögliche Differenzen zwischen rechtlichem und faktischem Zugang zu den Leistungen zu eruieren

Ergebnisse

- Nicht alle AusländerInnen konnten von den Vorteilen, die die ALV, IV sowie die Sozialhilfe bieten, in gleichem Ausmass profitieren. Beim Zugang zu den Leistungen den SchweizerInnen nahezu gleichgestellt sind AusländerInnen mit einer Niederlassungsbewilligung bzw. solche aus den EU-EFTA-Staaten (rund 80 Prozent der ausländischen Erwerbspersonen). «Nahezu gleichgestellt» heisst, dass es auch bei dieser Gruppe der AusländerInnen Ausnahmen gibt. Den SchweizerInnen nicht gleichgestellt sind die übrigen ausländischen Erwerbspersonen (rund 20%). Das Ausmass der Zugangseinschränkungen hängt vom Vorhandensein eines Sozialversicherungsabkommens zwischen dem Herkunftsland und der Schweiz und seiner Regelungstiefe ab.

- AusländerInnen werden häufiger als SchweizerInnen implizit von den Leistungen der ALV, IV bzw. der Sozialhilfe ausgeschlossen, weil sie häufiger häufiger nicht in der Lage sind, die Bezugsvoraussetzungen zu erfüllen (Wohnsitz, Beitragsdauer) und häufiger in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten und tiefe Löhne beziehen.

- Noch immer ist es heute möglich, dass AusländerInnen trotz Ansprüchen gegenüber der ALV, der IV bzw. der Sozialhilfe gezwungen sind, die Schweiz zu verlassen. Wenn durch den Eintritt eines Risikos der Aufenthaltswitzweck – die Erwerbstätigkeit – nicht mehr erfüllt werden kann und somit die Aufenthaltsbewilligung abläuft, dann hängt es im Falle der ALV und der IV von den kantonalen Vollzugsbehörden ab, ob die Ausreise einem Leistungsbezug zuvorkommt. Bei der Sozialhilfe kann der fortgesetzte und erhebliche Leistungsbezug zu einer Ausweisung führen bzw. den Familiennachzug verhindern.

- Generell haben die Vollzugsbehörden und Vollzugsangestellten in der ALV, in der IV sowie in der Sozialhilfe grosse Ermessens- und Handlungsspielräume, die zu einem regional heterogenen Vollzug der Gesetze führen.

■ Bei der Ausgestaltung des Instrumentenkastens der aktiven Massnahmen zur Erwerbsintegration sowie bei der Zuweisung von AusländerInnen zu einzelnen aktiven Massnahmen konnte – mit einer wesentlichen Ausnahme - kaum ein Bezug zum Migrationshintergrund der KlientInnen hergestellt werden. Die Ausnahme bezieht sich auf die Sprachkompetenzen und auf die transkulturelle Verständigung.

■ Die aktiven Massnahmen der sozialen Sicherheit (Beratung, Bildungsmassnahmen, Beschäftigungsmassnahmen etc.) eröffnen grundsätzlich ein grosses Potenzial, um die von einem Risiko betroffenen Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu reintegrieren und somit den sozioökonomischen Exklusionsprozess zu verhindern bzw. abzuschwächen. Die vorliegenden Evaluationsstudien zur Wirksamkeit der aktiven Massnahmen in der ALV lassen allerdings Zweifel aufkommen, ob ein Ausbau der bestehenden Massnahmen mit einem höheren Wirkungsgrad verbunden wäre. Es drängt sich eher auf, zusätzliche Massnahmen (bspw. Nachholbildungen) zu prüfen, die aber kurzfristig auch Mehrkosten bringen dürften. In der IV, die über ein ungleich weniger ausgebautes Angebot an aktiven Massnahmen verfügt, bietet sich ein Ausbau im Bereich der Früherkennung und der Frühintervention an. In der Sozialhilfe gibt es ebenfalls Hinweise, dass die Wirksamkeit der Massnahmen bescheiden ist. Die Sozialhilfe stellt aber insofern einen Sonderfall dar, als dass bestimmte Gruppen von BezügerInnen (Familiennachzug, jungen MigrantInnen nach der Ausbildung) das erste Mal Leistungen in Anspruch nehmen und vorher mit keiner Sozialversicherung Kontakt hatten. Hier scheint eine Verstärkung der aktiven Integrationsmassnahmen, teilweise unter Mitfinanzierung der Arbeitslosenversicherung, angezeigt.