

Integration! aber wie?

Verwirklichungschancenansatz für die Soziale Arbeit in der beruflichen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen.



Alexsandra De Andrade Reichle

Hochschule für Soziale Arbeit FHNW
Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit, Olten

Zürich, 27. Juni 2014

Bachelor Thesis eingereicht bei

Prof. Dr. Luzia Jurt

ABSTRACT¹

Circa 0,5% der schweizerischen Bevölkerung sind anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Personen. Beide Gruppen haben grundsätzlich freien Zugang zum Arbeitsmarkt und sind in dieser Hinsicht den Schweizerinnen und Schweizern gleichgesetzt. Ihre realen Möglichkeiten auf eine qualitativ befriedigende berufliche Integration zeigen sich allerdings ziemlich eingeschränkt. Nicht selten führen gesellschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen zu dieser Begrenzung. Die Integration dieser Gruppe auf dem Arbeitsmarkt wird allerdings von allen politischen Ebenen gefordert, die sich je nach Integrationsverständnis mehr für die Herstellung der Chancengleichheit oder auf die Integration durch Kontrollmechanismen und Sanktionen einsetzt.

Das Hauptinteresse der vorliegenden Bachelor Thesis liegt darin, zu analysieren, inwiefern die Chancengleichheit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in ihrer beruflichen Eingliederung durch die aktuelle schweizerische Integrationspolitik gewährleistet wird. Dafür wird eine politische und theoretische Auseinandersetzung über das Integrationsverständnis sowie über die aktuelle Lage der schweizerischen Integrationspolitik geführt. Der Verwirklichungschancenansatz von Amartya Sen bietet dabei eine theoretische Grundlage für diese Diskussion und einen Orientierungspfad für das Handeln der Sozialen Arbeit in diesem widersprüchlichen Feld. Daraus ergibt sich folgende Fragestellung: *An welchen Leitprinzipien soll sich die Soziale Arbeit mit anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in ihrer beruflichen Integration in der Schweiz unter Anwendung des Verwicklungschancenansatzes von Amartya Sen orientieren?*

Aus der theoretischen Auseinandersetzung lassen sich der Prinzip der offenen Integration, der individuellen Freiheit und der Integration als Prozess ableiten.

¹ Bilder auf der Titelseite: Amrein, Esther (2013). Teilnehmer des Arbeitsintegrationsprogramms GEP-Gemeinnützige Einsatzplätze im Rahmen des GEP Jubiläums.

1 Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2 | <u>EINLEITUNG</u> | 4 |
| 2.1 | HINFÜHRUNG ZUM THEMA | 4 |
| 2.2 | ZENTRALE FRAGESTELLUNG UND UNTERFRAGEN | 6 |
| 3 | <u>AUFBAU DER ARBEIT</u> | 7 |
| 4 | <u>BEGRIFFSERKLÄRUNG</u> | 7 |
| 4.1 | MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN | 7 |
| 4.2 | ANERKANNTE FLÜCHTLINGE | 8 |
| 4.3 | VORLÄUFIG AUFGENOMMENE PERSONEN | 9 |
| 5 | <u>VERWIRKLICHUNGSSCHANCENANSATZ VON AMARTYA SEN</u> | 9 |
| 5.1 | EINFÜHRUNG INS KONZEPT | 9 |
| 5.2 | SENS KONZEPTION VON ENTWICKLUNG UND FREIHEIT | 12 |
| 5.3 | FUNKTIONEN DER FREIHEIT | 13 |
| 5.4 | VERWIRKLICHUNGSSCHANCEN, FUNKTIONEN UND PRÄFERENZEN | 15 |
| 5.5 | DIE ROLLE DES STAATES UND DER GESELLSCHAFT | 16 |
| 6 | <u>FLÜCHTLINGE UND VORLÄUFIG AUFGENOMMENE IN DER SCHWEIZ</u> | 17 |
| 7 | <u>INTEGRATIONSBEGRIFF</u> | 20 |
| 7.1 | INTEGRATION IM SOZIALWISSENSCHAFTLICHEN SINN | 21 |
| 7.1.1 | BEGRIFF IN DEN KLASSISCHEN SOZIALTHEORIEN | 21 |
| 7.1.2 | BEGRIFF IN DER AKTUELLEN FACHDISKUSSION | 23 |
| 7.2 | INTEGRATION IM RECHTLICHEN SINN | 24 |
| 8 | <u>SCHWEIZERISCHE INTEGRATIONSPOLITIK</u> | 26 |
| 8.1 | AKTUELLE RAHMENBEDINGUNGEN | 26 |
| 8.2 | INTEGRATION IM POLITISCHEN DISKURS | 28 |
| 8.2.1 | POLITISCHER DISKURS IN BEZUG AUF HOBBS, DURKHEIM UND SEN | 29 |
| 8.3 | POSITION DES BUNDES IN DER AKTUELLEN INTEGRATIONSPOLITIK | 31 |
| 8.4 | ROLLE DER SOZIALE ARBEIT | 32 |
| 9 | <u>BERUFLICHE INTEGRATION</u> | 34 |
| 9.1 | BEDEUTUNG DER EINGLIEDERUNG IN DEN ARBEITSMARKT | 34 |
| 9.2 | GESTALTUNG DER AKTUELLEN BERUFLICHEN INTEGRATION | 35 |
| 9.2.1 | BERUFLICHE INTEGRATION VON ANERKANNTEN FLÜCHTLINGE UND VORLÄUFIG AUFGENOMMENEN | 36 |
| 10 | <u>VERWIRKLICHUNGSSCHANCEN UND POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER BERUFLICHEN INTEGRATION</u> | 41 |
| 10.1 | PARTIZIPATION DER FLÜCHTLINGE UND VORLÄUFIG AUFGENOMMENE | 42 |
| 11 | <u>LEITPRINZIPIEN FÜR DIE SOZIALE ARBEIT</u> | 45 |
| 12 | <u>SCHLUSSFOLGERUNGEN</u> | 46 |
| 13 | <u>LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS</u> | 48 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|-------|-------------------------------------------------------------------|
| AslyG | Asylgesetz |
| AuG | Bundesgesetz über die Ausländer und Ausländerinnen |
| BFM | Bundesamt für Migration |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BVO | Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer |
| EKA | Eidgenössische Ausländerkommission |
| EL | Ergänzungsleistung |
| IV | Invalidenversicherung |
| SKOS | Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe |
| TAK | Tripartite Agglomerationskonferenz |
| VIntA | Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern |

2 EINLEITUNG

2.1 Hinführung zum Thema

Die Gewährung von Asyl für Schutzbedürftige gehört zur im nationalen Bewusstsein verankerten humanitären Tradition, auf die sich die Schweiz immer wieder beruft. Das Asylgesetz (AsylG) wurde 1979 vom Bundesrat als staatsrechtliche Maxime der schweizerischen Politik erlassen, wobei das Asylrecht ein „Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit“ (Erklärung des Bundesrates 1957, zit. nach Illes/Schrepfer/Schertenleib 2009: 19) sein sollte. Dabei müsste das AsylG in seiner Praxis die schweizerische Tradition berücksichtigen und „eine freie, weitherzige Aufnahme von Flüchtlingen in Aussicht nehmen“ (ebd.). Seit seiner Erlassung wurde es allerdings mehrere Male revidiert – mit einer Totalrevision in Juni 1998 – und die zahlreichen Überarbeitungen brachten deutliche Verschärfungen mit sich. Die vor Kurzem angenommene Masseneinwanderungsinitiative wird wohl zu weiteren Beschränkungen führen, da die vorgesehenen jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für Ausländerinnen und Ausländer auch für das Asylwesen gelten müssen (Art. 121a[neu] Abs.2 BV, Abstimmungstext vom 9. Februar 2014 über die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“). Die ursprüngliche Idee der „freien, weitherzigen Aufnahme von Flüchtlingen“ wird somit langsam durch eines der härtesten Asylgesetze Europas ersetzt (vgl. Meiner 2007: 120).

Die asylpolitischen Fragen stehen vermehrt auf der Tagesordnung der Schweizer Politik. Auch in der öffentlichen Diskussion und in den Medien wird das Thema debattiert. Linke und rechte Repräsentanten führen zum Teil sehr emotional geprägte Auseinandersetzungen über die Reformen der Asylpolitik. Der politische Diskurs ist inzwischen von Bedrohungsszenarien und Begriffen wie „echten“ und „unechten“ Flüchtlingen geprägt. „Wirtschaftsflüchtlinge“, „Asyl- und Sozialmissbrauch“ und „Asylkriminalität“ sind die Schlagwörter der Diskussionen. Gemäss der Asylstatistik des Bundesamts für Migration (BFM) lebten Ende 2013 in der Schweiz 80'456 Personen aus dem Asylbereich. Davon sind 29'602 anerkannte Flüchtlinge und 22'639 vorläufig aufgenommene Personen (Asylstatistik 2013: 6). Die Förderung der Integration dieser Gruppe wird von allen Parteien auf nationaler Ebene als notwendig erachtet.

Seitdem die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) 2001 in Kraft trat, ist die Integrationsthematik der ausländischen Bevölkerung rechtlich verankert. In Bezug auf den Asylbereich stehen die anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen im Zentrum, da sie zu den langfristig und rechtmässig anwesenden, zugewanderten Personen gezählt werden. Ihre Integration soll gemäss Art. 18 VIntA durch den Bund aktiv gefördert werden. Zum einen soll der Staat Massnahmen treffen und finanzielle Beiträge ausrichten, damit die Teilhabe an gesellschaftlichen Gütern wie

Arbeit, Bildung, Gesundheit und Soziale Sicherheit den Migrantinnen und Migranten erleichtert wird. In diesem Sinn ist die Integrationsförderung eine Herstellung von Chancengleichheit (vgl. Prodolliet 2009: 49). Zum andern werden die Zugewanderten aufgefordert, Verantwortung für ihre Integration zu übernehmen. Namentlich genannt wird dabei der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben, der Erwerb von Bildung, das Erlernen einer Landsprache und die Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Gepflogenheiten. Durch das Prinzip „Fördern und Fordern“, bekannt geworden durch die Basler Integrationspolitik, etablierte sich der Gedanken, neben den Förderungsmassnahmen auch Anstrengungen vonseiten der Migrantinnen und Migranten einzufordern. Dabei sollen die Akteure der Integrationspolitik, gemäss Autoren und Autorinnen des so genannten „Basler Modells“, ressourcenorientiert arbeiten und sich auf die Stärkung der eigenen Kräfte und des Integrationspotenzials der Zugewanderten konzentrieren (vgl. Kessler 2007: 124). Die Formel des „Fördern und Fordern“ ist in ihrer Anwendung allerdings mit Risiken verbunden. Da der Integrationsbegriff keinen normativen und verbindlichen Gehalt aufweisen kann (vgl. D’Amato/Fibbi 2006, Wicker 2009), ist es schwierig, Integration neutral zu definieren. Auf diese Weise kann das Aktionsprinzip „Fördern und Fordern“ je nach Akteur-Verständnis mehr als eine unterstützende Instanz, die die Integration individuell und ressourcenorientiert fördert, oder als eine strikte Stelle, die sie durch disziplinierende Zwangsmassnahmen fordert, ausgelegt werden. Dadurch entsteht die Gefahr der Ungleichbehandlung, anstatt die Partizipation der Betroffenen an den gesellschaftlichen Gütern zu begünstigen.

In Bezug auf die Praxis der Sozialen Arbeit bekommt diese Dualität noch eine weitere Dimension, indem sie das schon zu den Professionsmerkmalen gehörende doppelte Mandat noch verstärkt. In der Anwendung der aktuellen Integrationspolitik hat die Soziale Arbeit ebenfalls eine doppelte Funktion: einerseits unterstützt sie die Ausländerinnen und Ausländer in ihrem Integrationsprozess, und andererseits ist sie Mandatsführerin der staatlichen Aufträge. Je nach Auftraggeber bzw. je nach Gemeinde oder Behörde und deren Integrationsverständnis kann sich das professionelle Handeln der Sozialen Arbeit stärker zum Fördern- oder zum Fordern-Pol verschieben. Anhand dieses Spannungsfelds scheint es der Verfasserin der vorliegenden Arbeit wichtig, sich kritisch mit der aktuellen Integrationspolitik auseinanderzusetzen und dabei die Rolle der Sozialen Arbeit zu reflektieren.

Der Verwirklichungschancenansatz vom indischen Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen bietet dabei mit seinem gerechtigkeitszentrierten Blick eine wichtige Grundlage für diese Reflexion. Sen richtet sich mit seinem Konzept auf die Fragen nach den realen Chancen eines Individuums, das von ihm gewünschte Leben führen zu können, und betont gleichzeitig die Relevanz von der Entwicklung individueller Handlungsfreiheiten und gesellschaftlicher, sozialpolitischer Gegebenheiten. Anhand des Konzeptes von Amartya Sen unternimmt die

Verfasserin den Versuch, die aktuelle Schweizer Integrationspolitik zu analysieren und sich dabei auf einen konkreten Feld zu richten, nämlich die berufliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Der Fokus auf die Arbeitsintegration erfolgt, einerseits um das Thema der vorliegenden Arbeit einzugrenzen, andererseits weil diese einen zentralen Indikator für gesellschaftliche Integration darstellt (vgl. Lopez 2009: 131). Das Hauptinteresse liegt dementsprechend darin, zu analysieren, inwiefern die Chancengleichheit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in ihrer beruflichen Eingliederung durch die aktuelle schweizerische Integrationspolitik gewährleistet wird. Dabei lässt sich auch fragen, welches Integrationsverständnis in der heutigen Politik verfolgt wird und welcher Auftrag die Soziale Arbeit zu erfüllen hat, um ebendiese Chancengleichheit zu ermöglichen.

2.2 Zentrale Fragestellung und Unterfragen

Bei dieser theoretischen Auseinandersetzung steht die folgende Fragestellung im Zentrum:

An welchen Leitprinzipien soll sich die Soziale Arbeit mit anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in ihrer beruflichen Integration in der Schweiz unter Anwendung des Verwirklichungschancenansatzes von Amartya Sen orientieren?

Daraus ergeben sich noch folgende Unterfragen:

- Auf welchen Grundsätzen basiert das Konzept der Verwirklichungschancen?
- Was ist nach Sens Perspektive notwendig, damit das Individuum das von ihm gewünschte Leben führen kann? Welche Rolle spielen dabei die individuellen Fähigkeiten und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen?
- Was für ein Verständnis von Integration hat die heutige Integrationspolitik der Schweiz? Wie wirkt sich dieses Verständnis auf die Integration von den anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen aus?
- Inwieweit wirken sich dabei die Gesetzgebung und Richtlinien der Integrationsförderung auf das professionelle Handeln der Sozialen Arbeit aus?
- Inwiefern wird die berufliche Integration durch rechtliche und sozialpolitische Bestimmungen gehemmt?
- Welche Voraussetzungen sollen unter der Perspektive des Ansatzes von Sen erfüllt werden, um eine gerechte Chance für die Partizipation dieser Gruppe in der Arbeitswelt zu ermöglichen?
- Nach welchen Prinzipien soll sich die Sozial Arbeit infolgedessen richten?

3 AUFBAU DER ARBEIT

Um diese Fragen zu beantworten werden die ersten Kapitel dem Verwirklichungsansatz von Amartya Sen gewidmet. Dabei werden die Grundsätze seines Konzepts dargestellt und sein Verständnis bzgl. Entwicklung einer Gesellschaft und individueller Freiheit detailliert eruiert. Im Anschluss beschreibt die Verfasserin die zentralen Begriffe von Sens Ansatz und führt eine Auseinandersetzung über die Rolle des Staates und der Gesellschaft hinsichtlich dieses theoretischen Hintergrunds. Im folgenden Kapitel richtet sich der Blick auf die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen. Anhand Berichten und Publikationen des Bundesamts für Migration (BFM) werden Informationen über ihre Situation in der Schweiz kurz dargestellt. Danach führt die Verfasserin eine Diskussion über die Integrationsbegriffe und die Integrationspolitik. Dabei wird Integration in erster Linie rechtlich und sozialwissenschaftlich definiert und den Zusammenhang zum heutigen Integrationsverständnis hergestellt. Dafür geht die Verfasserin zurück zu den klassischen Sozialtheorien von Hobbes und Durkheim. Anschliessend wird auf die berufliche Integration eingegangen. Hier analysiert die Autorin folgende Themen: die Bedeutung der Arbeitswelt für die soziale Integration, die Gestaltung der aktuellen beruflichen Integration und die Lage sowie die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppe diesbezüglich.

In den folgenden Kapiteln werden die Grundannahmen und zentralen Aspekte des Konzepts der Verwirklichungschancen von Amartya Sen in Hinblick auf die berufliche Integration der Zielgruppe erörtert und diskutiert. Schliesslich lassen sich Leitprinzipien für das professionelle Handeln der Sozialen Arbeit anhand der geführten Auseinandersetzung ableiten.

4 BEGRIFFSERKLÄRUNG

Nachfolgend werden verschiedene Begriffe definiert, welche für den Inhalt der vorliegenden Arbeit relevant sind.

4.1 Migrantinnen und Migranten

Als Migrantinnen und Migranten werden in der vorliegenden Arbeit als alle Personen betrachtet, die in der Schweiz wohnhaft sind und keine Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen. Dies unabhängig von Migrationsgeschichte, -gründen oder Aufenthaltsstatus. Auch die Personen, die zwar in der Schweiz geboren sind, aber immer noch über eine ausländische Bürgerschaft verfügen, werden als ausländische Bevölkerung verstanden. Der Begriff Migrantinnen und Migranten wird im Laufe der Arbeit mit Begriffen wie Zugewanderte oder Ausländerinnen und Ausländer gleichgesetzt.

4.2 Anerkannte Flüchtlinge

Ein anerkannter Flüchtling ist in der Schweiz eine Person, deren Flüchtlingseigenschaften anerkannt wurden, und die folglich hierzulande Asyl erhält. Basierend auf der Genfer Flüchtlingskonvention definiert das Schweizerische Asylgesetz (Art. 3 Abs.1 AsylG) Flüchtlinge als Personen, „die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Ansichten ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.“ Flüchtlinge haben keine andere Wahl, als ihr Land zu verlassen, weil sie die Gefährdung ihres Leib und Lebens sowie menschenrechtlich verletzende Massnahmen befürchten müssen. Den frauenspezifischen Fluchtgründen wie z.B. Zwang zur Heirat oder systematische Vergewaltigung ist dabei Rechnung zu tragen. Seit den 2012 eingesetzten dringlichen Änderungen des Asylgesetzes gelten Personen, die alleine aufgrund Wehrdienstverweigerung und Desertation ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind, nicht mehr als Flüchtlinge (Art. 3 Abs. 3f AsylG).

Der rechtliche Flüchtlingsbegriff beinhaltet drei zentrale Elemente, nämlich das Verlassen des Heimatstaates, den Bruch der Beziehung zum Heimatstaat und die tatsächliche Verfolgung (vgl. Illes et al. 2009: 169). Unter Verfolgung werden beim Asylverfahren folgende Teilelemente berücksichtigt:

- Intensität der Verfolgung;
- Gezieltheit der Verfolgung;
- Verfolgungsmotive;
- Aktualität der erlittenen Verfolgung bzw. begründete Furcht vor Verfolgung;
- Fehlen einer inländischen Fluchtalternative.

(ebd.: 170)

Alle diese Elemente müssen kumulativ erfüllt werden, damit eine asylsuchende Person hierzulande als Flüchtling anerkannt wird. Jede Person, welcher von der Schweiz Asyl gewährt wird, erhält eine Aufenthaltsbewilligung B, die ihr erlaubt, hier langfristig zu bleiben und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Der Ausweis B muss jedoch jährlich verlängert werden. Erst nach fünf Jahren können anerkannte Flüchtlinge eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) erhalten, sofern gegen sie kein Ausweisungsgrund vorliegt. Die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erfolgt je nach Kanton jedoch unterschiedlich. Dabei spielen der Grad der Integration und die Fürsorgeabhängigkeit in den behördlichen Augen eine wesentliche Rolle. Anerkannten Flüchtlingen ist eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit sowie der Stellenwechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage grundsätzlich zu bewilligen, solange eine Arbeitgeberin bzw. ein Arbeitgeber

an die zuständigen Behörden ein Gesuch stellt, und die ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen des Berufes und der Branche einhält.

4.3 Vorläufig aufgenommene Personen

Die Schweizerische Gesetzgebung unterscheidet zwei Kategorien von vorläufig aufgenommenen Personen: die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und die vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer.

Die erste Gruppe sind Personen, deren Flüchtlingseigenschaften zwar anerkannt werden, die jedoch aus einem bestimmten Grund kein Asyl erhalten. Laut dem AsylG liegt ein Asylausschlussgrund vor, wenn das Individuum erst durch seine Flucht zur verfolgten Person wurde, wer aufgrund einer verwerflichen Handlung des Asyls nicht würdig ist oder wer die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet (Art. 53 ff. AsylG). Der Vollzug der Wegweisung dieser Flüchtlinge erweist sich allerdings als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung der behandelten Person) oder als unmöglich (vollzugstechnische Gründe). Die vorläufige Aufnahme stellt demnach eine Ersatzmassnahme dar. Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme erhalten eine Aufenthaltsbewilligung F, die für zwölf Monate vom Aufenthaltskanton verfügt und danach jährlich verlängert werden kann. Die vorläufige Aufnahme wird aufgehoben, sobald der Vollzug der Wegweisung wieder zulässig, zumutbar oder möglich ist. Diese Flüchtlinge haben keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Ihnen soll, genau wie den anerkannten Flüchtlingen, eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden.

Bei den vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern werden die Flüchtlingseigenschaften nicht als solche anerkannt. Ihre Wegweisung zeigt sich aber ebenfalls als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich, was eine vorläufige Aufnahme rechtfertigt. Bezüglich des Aufenthaltsstatus und der Erwerbstätigkeit sind ihre Rechte den Flüchtlingen mit vorläufiger Aufnahme gleichgestellt. In dieser Bachelor Thesis werden die Begriffe „vorläufig aufgenommene Personen“ oder „vorläufig Aufgenommene“ für beide Personengruppen gebraucht.

5 VERWIRKLICHUNGSSCHANCENANSATZ VON AMARTYA SEN

5.1 Einführung ins Konzept

Der Nobelpreisträger Amartya Sen verbindet mit seinem Verwirklichungschancenansatz – namentlich bekannt als *Capability approach* – Wirtschafts- und Gerechtigkeits-theorien mit der Frage nach einem „guten“ Leben bzw. einer gelingender Lebensführung und legt dabei eine integrale Analyse wirtschaftlicher, sozialer und politischer Tätigkeiten dar. Im Zentrum

seines Konzepts stehen verschiedenen Formen von Freiheiten, die seiner Ansicht nach die Chancen eines Individuums auf die Realisierung der eigenen Lebensentwürfe und somit die Führung eines guten Lebens erweitern und garantieren (Sen 2000, Sen 2005). Sen sieht Individuen als „aktive, Veränderung bewirkende Subjekte“ (Sen 2005: 11), die über Fähigkeiten und Autonomie verfügen, um ihre eigenen Absichten und Zielen zu verwirklichen. Im Weiteren besagt er, dass die Handlungsspielräume der Menschen durch soziale, politische und wirtschaftliche Gegebenheiten zwangsläufig bestimmt und beschränkt werden. In seinem Konzept stellt er somit die individuelle Handlungsfähigkeit in den Vordergrund und lässt gleichzeitig die gesellschaftlichen Bedingungen nicht ausser Acht. Die realen Chancen auf Partizipation des Individuums sind aus Sens Perspektive nicht nur von seinen eigenen Handlungen abhängig, sondern auch sehr stark durch den Staat und dessen soziale und politische Einrichtungen beeinflusst. Dieses Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Macht der gesellschaftlichen Einflüsse ist im Sens Konzept von zentraler Bedeutung. In seinen Worten (Sen 2005: 10) weist er uns darauf hin: „Wenn wir die uns bedrängenden Probleme lösen wollen, müssen wir in der Freiheit des einzelnen ein soziales Gebot sehen.“ Genau dieses Duale in Sens Überlegungen ist für die Praxis der Sozialen Arbeit von enormer Relevanz: der Verwirklichungschancenansatz stellt durch seinen individuums-zentrierten Blick eine theoretische Basis für sozialarbeiterische Methoden wie die Hilfe zur Selbsthilfe oder die Förderung der vorhandenen Ressourcen dar. Zugleich berücksichtigt sie die staatlichen Aufgaben, in welche das Handeln der Sozialen Arbeit eingebettet ist. Das Verhältnis zwischen Individuum und Staat ist im sozialarbeiterischen Diskurs ist zwar nicht neu, aber der Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen analysiert dieses aus einer ökonomischen Perspektive und behält dabei den Grundgedanken der sozialen Gerechtigkeit im Fokus.

Die Grundlage von Sens Ansatz stützt sich auf die aristotelische Philosophie, „die gleichermassen auf die Ökonomie, die Ethik, die Staats- und die Lebenskunst bezogen ist“ (Oelkers/Otto/Ziegler 2010: 85). In seinem Verständnis über Kapital rekurriert Sen beispielsweise auf Aristoteles Lehre, bei der Reichtum nicht als das gesuchte oberste Ziel verstanden wird, sondern „nur ein Nutzwert: Mittel für andere Zwecke“ (Aristoteles, zit. nach Sen 2005: 26) ist. Für Sen bedeuten Reichtum und Einkommen ein Mittel für die Beschaffung von anderen Freiheiten. Dadurch wendet er sich von der anerkannten Tradition der Wirtschaftstheorie ab, welche die Lebensqualität des Individuums durch eine einkommenszentrierte Analyse bewertet. Aristotelische Wurzeln zeigt der Verwirklichungschancenansatz darüber hinaus auch durch seine Konzeption des „guten“ Lebens. Hierbei weist der Ansatz einen normativen, tugendhaften Charakter auf – vor allem beim von Marta Nussbaum entwickelten Katalog der zentralen menschlichen funktionalen Kompetenzen für ein „gutes“ Leben (vgl. Böhnisch 2011, Lessmann 2006). Eine solche

Konzeptualisierung könnte ein Grundverständnis darüber mit sich bringen, „was ein wahres menschliches Leben“ (Marx 1968, zit. nach Otto/Ziegler 2010: 10) sein sollte. Wie Otto und Ziegler (2010: 10) hinweisen, steht die „Dekretierung einer materiellen Formulierung des Guten“ im Gegensatz zu einer aufgeklärten, emanzipatorischen Erziehungswissenschaft sowie zu einer Autonomiekonzeption. Otto und Ziegler stellen allerdings fest, dass der Verwirklichungschancenansatz von Sen trotz seines normativen Charakters nicht zu derartigen Ideologien gehört. Der Grundgedanke des „guten“ Lebens bei Sen und Nussbaum besteht nicht darin, ein Rezept für essentielle Anlagen und Fähigkeiten darzustellen, sondern richtet sich auf die Zuständigkeit des Staates, der dafür sorgen muss, jedem Bürger, „die materiellen, institutionellen sowie pädagogischen Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die ihm einen Zugang zu einem guten menschlichen Leben eröffnen und ihn in die Lage versetzen, sich für ein gutes Leben und Handeln zu entscheiden“ (Nussbaum 1999, zit. nach Otto/Ziegler 2010: 11). Dabei sind die Autonomie und die Selbstbestimmung des Individuums von grosser Priorität. In dieser Hinsicht lässt sich feststellen, dass der Verwirklichungschancenansatz für die Praxis der Sozialen Arbeit eine normative theoretische Grundlage ist.

Die Theorie von Sen stützt sich zu einem grossen Teil auch auf die verbreiteten Prinzipien der Menschenrechte und die Idee der Chancengleichheit. Die grundlegenden Rechte der Menschen werden durch die Gewährleistung der elementaren Freiheiten garantiert. Nach Sens Perspektive betrifft die Gerechtigkeitsfrage nicht allein die Verteilung von Ressourcen. Es geht viel mehr um die Umsetzungsmöglichkeiten bzw. Freiheitsgrade, über die ein Individuum verfügt, um seinen eigenen Lebensplan verwirklichen zu können. Hierzu sieht Sen fünf Arten von Freiheit, die er aus einer instrumentellen Perspektive betrachtet, und die seiner Überlegung nach zur Gesamtfreiheit der Menschen beitragen, das von ihnen gewünschte Leben zu führen:

- Politische Freiheit;
- Ökonomische Einrichtungen;
- Soziale Chancen;
- Garantie für Transparenz;
- Soziale Sicherheit.

(Sen 2005: 21)

Als nächstes wird das Konzept der Verwirklichungschancen von Sen in drei Schritten analysiert: zuerst wird das Verständnis von Sen über Entwicklung und Freiheit erörtert; danach wird auf die Funktionen der Freiheit eingegangen und anschliessend werden wichtige Begriffe des Ansatzes noch genauer erläutert. Schliesslich fasst die Autorin die Rolle des Staates und der Gesellschaft in Bezug auf Sens Konzept zusammen.

5.2 Sens Konzeption von Entwicklung und Freiheit

Sens Auffassung von Entwicklung ist sehr stark mit seiner Idee von Freiheit verbunden. Er versteht Freiheit als die oberste Determinante für individuelle Initiative und soziale Wirksamkeit (Sen 2005: 30). Über je mehr Freiheit ein Individuum verfügt, desto fähiger ist es, sich selber zu helfen und auf die Welt einzuwirken. Die Entwicklung einer Gesellschaft sieht Sen als einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten in Form von Verwirklichungsmöglichkeiten ihrer Mitglieder. Entwicklung fordert also die Behebung verschiedener Arten von Unfreiheiten, welche die Handlungsspielräume der Menschen für eine von ihnen erwünschte Lebensführung begrenzen. „Meine These lautet, dass die Beseitigung gewichtiger Unfreiheiten eine grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung ist“ (ebd.: 10). Mit diesem Verständnis weicht er von der Auffassung der traditionellen utilitaristischen Wirtschaftstheorien ab, in denen Entwicklung allein „mit dem Wachstum des Bruttosozialprodukts oder mit dem Anstieg des persönlichen Einkommens gleichgesetzt wird, bzw. mit Industrialisierung, technischem Fortschritt oder moderner Sozialtechnologie.“ (ebd.: 13) Sen erweitert dieses Verständnis, indem er die Werte der oben genannten Elemente als potentiell Mittel für die Erweiterung der Freiheit anerkennt, aber gleichzeitig besagt, dass Freiheit und somit Entwicklung stark von anderen Instanzen geprägt werden, wie „etwa durch soziale und ökonomische Institutionen – beispielsweise Bildungseinrichtungen und Gesundheitsfürsorge –, aber auch durch politische und Bürgerrechte (etwa die Freiheit, an öffentlichen Diskussionen und Untersuchungen teilzunehmen).“ (ebd.) Hier wird nochmals klar, wie stark der Ansatz von Sen vom aristotelischen Blickwinkel gekennzeichnet ist: Wachstum, Einkommen usw. sind wunderbare „Allzweckmittel“, um eine grössere Freiheit zu gewinnen.

Mit diesem Hintergrund lässt sich zeigen, dass die Zunahme der Handlungsspielräume der Menschen aus Sens Perspektive eine wechselseitige Beziehung zwischen individuellen Fähigkeiten und gesellschaftlichen, strukturellen Gegebenheiten ist. Ein solches Entwicklungsverständnis nimmt den Fokus vom Ziel weg und richtet ihn auf den eigentlichen Prozess. Als Beispiel dafür erwähnt Sen die Frage (2005: 15), ob die Freiheit der politischen Partizipation oder die Chance, eine elementare Schulbildung zu erhalten, der Entwicklung förderlich ist. Diese Frage ist für Sen falsch gestellt, da die Relevanz dieser Freiheiten nicht dadurch begründet werden sollen, dass sie die Entwicklung der Gesellschaft fördern. Laut Sen gehören sie nämlich zu den „wesenhaften Bestandteilen der Entwicklung“ (ebd.: 15) und sind somit Bedingungen für jeden demokratischen Versuch der Herstellung der Chancengleichheit. Bei der Entwicklung geht es also nicht darum, welche Technologie oder welches Bruttosozialprodukt eine Gesellschaft zu erstreben hat, sondern vorwiegend darum, über welche Freiheiten die Mitglieder dieser Gesellschaft verfügen, um die erwünschten Ziele zu erreichen. Für Sen lässt sich der Erfolg einer Gesellschaft primär danach bewerten,

„wie gross die von ihren Mitgliedern genossenen substantiellen Freiheiten sind“ (ebd.: 30). Er stellt die Erweiterung von Freiheit somit als das wichtigste Mittel der Entwicklung und gleichzeitig als ihr höchstes Ziel dar. Die Relation zwischen Entwicklung und Freiheit ist von Sen wie folgt ausgeführt:

Die Beziehung zwischen individueller Freiheit und der Durchsetzung sozialer Entwicklung geht weit über die konstitutive Verbindung hinaus, wie wichtig diese auch ist. Was Menschen positiv erreichen können, hängt von den ökonomischen Möglichkeiten, den politischen Freiheiten, den sozialen Kräften und jenen Bedingungen ab, ohne die das alles nicht möglich wäre: gute Gesundheit, Schulbildung, Förderung und Pflege von Initiativen. Die institutionellen Rahmenbedingungen für diese Möglichkeiten werden ebenfalls dadurch beeinflusst, inwieweit die Menschen ihre Freiheiten ausüben können, das heisst durch ihre Freiheit, an jenen sozialen und öffentlichen Entscheidungen mitwirken zu können, die den Fortschritt dieser Möglichkeiten befördern.

(ebd.: 15)

5.3 Funktionen der Freiheit

In seiner Feststellung, dass Freiheit sowohl das oberste Ziel als auch das wichtigste Mittel der Entwicklung ist, weist Sen der Freiheit eine doppelte Funktion zu: eine konstitutive und eine instrumentelle Funktion (Sen 2005: 50).

Die konstitutive Funktion der Freiheit ist die, die das Ziel repräsentiert. Das heisst, die elementare Freiheit für die „Bereicherung des menschlichen Leben“ (ebd.). Als elementare Freiheit sieht Sen zum Beispiel die Fähigkeit, zu überleben und nicht vorzeitig zu sterben, die Freiheit, lesen und schreiben zu können (Zugang zur Bildung), an politischen Ereignissen partizipieren zu können oder die Freiheit, eigene Meinungen unzensiert zu äussern. Sen bezeichnet diese konstitutive Funktion als „intrinsische Bedeutung menschlicher Freiheit“ (ebd.: 51), die im Eigenwert für Entwicklung und Wohlfahrt besteht.

Die instrumentelle Funktion betrifft hingegen die grundlegenden Freiheiten, die dafür genutzt werden, menschliche Freiheiten zu erweitern und dadurch die Entwicklung zu fördern. Diese verschiedenen Formen von Freiheiten sind von Rechten und Chancen gekennzeichnet und sie zeigen sich als elementare Mittel für die Menschen, ihre Verwirklichungschancen zu vergrössern (ebd.). Wie schon erwähnt, unterscheidet Sen fünf verschiedene Arten von instrumentellen Freiheiten, die hier kurz erläutert werden:

1. Politische Freiheit

Die politische Freiheit bezieht sich auf das demokratische Recht, in gesellschaftlichen, kollektiven Entscheidungen mitbestimmen zu dürfen. Dazu gehört auch die Freiheit, eigene politische Überzeugungen zu haben und diese unzensiert zu äussern. Sen sieht als politische Freiheit auch die Möglichkeit, über gesellschaftlich geteilte Werte und Prinzipien mitentscheiden zu dürfen. Für die Erweiterung der individuellen Verwirklichungschancen

sieht Sen die politische Partizipation sowohl als eine instrumentelle Freiheit als auch eine konstitutive Voraussetzung.

2. Ökonomische Einrichtungen

Sen versteht die Märkte als einen Bestandteil des Entwicklungsprozesses. In Anlehnung an Adam Smith besagt er (Sen 2005: 17), dass die Tausch- und Handelsfreiheit ein unabdingbarer Baustein fundamentaler Freiheit ist. Die Zugangsrechte eines Individuums, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, sind somit eine instrumentelle Freiheit, welche eine entscheidende Rolle im sozialen Leben spielt. Die Verweigerung dieser Freiheit ist aus Sens Perspektive ein Mittel, „um Menschen in Fesseln und Abhängigkeit zu halten“ (ebd.). Die wirtschaftliche Unfreiheit fördert die Beschränkung und Verletzung anderer Arten von Freiheiten.

3. Soziale Chancen

Diese Freiheit bezieht sich auf die sozialen Institutionen einer Gesellschaft, „die sich auf die substanzielle Freiheit des einzelnen auswirken, ein besseres Leben führen zu können“ (ebd. 53). Die sozialen Einrichtungen spielen ebenfalls eine grundlegende Rolle beim Entwicklungsprozess. Sie sind die Instanzen, die dafür sorgen müssen, dass die anderen wesentlichen Freiheiten des Individuums gewährleistet werden können. Etwa wie medizinische Grundversorgung, Zugang zum Bildungswesen, effektive Teilhabe an politischen und ökonomischen Aktivitäten usw. Unter sozialen Einrichtungen versteht Sen sowohl öffentliche Institutionen als auch die private Initiativen sowie die Nichtregierungsorganisationen und Kooperativen.

4. Garantie für Transparenz

Diese Freiheit beruft sich auf die Klarheit der Menschen darüber, was ihnen die Gesellschaft anzubieten hat und was sie von dieser erwarten können. Das erzeugt Vertrauen unter den Mitmenschen und ist gemäss Sens Überlegungen ein wichtiges Instrument bei der „Prävention von Korruption, unverantwortlichem Finanzgebaren und Schieberei“ (Sen 2005: 54).

5. Soziale Sicherheit

Diese bezieht sich auf den Schutz vor materieller Not und Gefährdung für bedürftige Personen in Form von Sozialversicherungen, Arbeitslosenunterstützung, Existenzsicherung, Soforthilfe bei Hungersnöten oder befristete öffentliche Beschäftigungsprogramme.

Nach Sens Auffassung werden die Verwirklichungschancen der Menschen und somit die Entwicklung einer Gesellschaft von den oben genannten instrumentellen Freiheiten geprägt. Sie sind miteinander verbunden, verstärken und ergänzen sich gegenseitig. Folgende Erläuterung von Sen verdeutlicht diese wechselseitige Verbindung und Komplementarität:

Wirtschaftswachstum trägt nicht allein dazu bei, die privaten Einkommen zu erhöhen, es erlaubt dem Staat auch, das soziale Sicherungssystem und öffentliche Fördermassnahmen zu finanzieren. (...) Ebenso kann die Schaffung sozialer Chancen mit Hilfe des öffentlichen Bildungswesens, der Gesundheitsfürsorge und des Ausbaus einer freien und energischen Presse sowohl zu wirtschaftlicher Entwicklung als auch zu signifikanter Senkung der Sterblichkeitsrate beitragen. Eine Senkung der Sterblichkeitsrate kann ihrerseits für einen Rückgang der Geburtenraten sorgen, was dann wiederum den Einfluss der elementaren Bildung – insbesondere durch den Schulbesuch von Mädchen – auf das Fortpflanzungsverhalten verstärkt.

(Sen 2005: 55)

Im folgend Kapitel werden einige Begrifflichkeiten, die für Sens Ansatz von zentraler Bedeutung sind, noch genauer eruiert.

5.4 Verwirklichungschancen, Funktionen und Präferenzen

Wie schon zuvor betont wurde, beschreibt Sen mit den Verwirklichungschancen – oder *Capabilities* – die Handlungsspielräume, über welche die eine Person verfügt, um ihr Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu gestalten. Die materiellen Güter, die einfach als ein Mittel für andere Zwecke verstanden werden, stehen dabei nicht in Vordergrund. „Das Entscheidende ist, dass der Lebensstandard tatsächlich eine Frage der tatsächlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten ist und sich nicht direkt an Wohlstand, Gütern oder Nutzen festmachen lässt.“ (Sen 2000: 37)

Neben den konstitutiven und instrumentellen Freiheiten hängen die Verwirklichungschancen eines Individuums von seinen vorhandenen Fähigkeiten ab. Diese werden von Sen als individuelles Vermögen, das schätzenswerte Leben zu führen und die gewünschten Zwecke zu erreichen, bezeichnet. Durch Fähigkeiten, Zustände und Tätigkeiten wandelt das Individuum Mittel und Ressourcen in erreichbare Lebenssituationen um, was Sen als Funktionen (*functionings*) beschreibt (vgl. Knecht 2012, Lessman 2006). Funktionen sind somit die realisierten Tätigkeiten, während die Verwirklichungschancen die effektiven Möglichkeiten, diese Funktionen zu realisieren, sind. Laut Sens These über je mehr Handlungsspielräume eine Person verfügt, desto grösser sind die Chance, erwünschte Lebenssituationen zu erreichen (Funktionen zu verbinden). Verwirklichungschancen sind somit „Ausdrucksformen der Freiheit: nämlich der substantiellen Freiheit, alternative Kombinationen von Funktionen zu verwirklichen (oder, weniger formell ausgedrückt, die Freiheit, unterschiedliche Lebensstile zu realisieren).“ (Sen 2005: 95) Bei der Bewertung des

Wohlergehens einer Person steht für Sen die Menge der erreichbaren Lebenssituationen, also die Anzahl von Verbindungen von Funktionen, im Vordergrund (vgl. Lessman 2006, Sen 2000).

Nun erfolgt die Bewertung, ob das geführte Leben „gut“ oder „schlecht“ ist, in erster Linie nicht durch äussere Instanzen, sondern durch die Person selbst (vgl. Lessman 2006: 35). Die Präferenzen bezeichnen sowohl die individuelle Einschätzung als auch die eigene Auswahl der Ressourcen und somit der verfügbaren Funktionen für die Partizipation am gesellschaftlichen Leben. Sen besagt (vgl. Sen 1991 zit. nach Lessman 2006:35), dass die individuellen Präferenzen in der Bewertung des Wohlergehens und der Verwirklichungschancen eines Menschen berücksichtigt werden müssen. Die Präferenzen einer Person sind stark von ihrer Sozialisation und ihrem kulturellen Bedeutungsmuster geprägt. Dabei bezeichnet Sen die Präferenzen als einen sozialen Prozess, „welcher der öffentlichen Diskussion, eines demokratischen Verständnisses und demokratischen Anerkennung bedürfe“ (Sen 1999 zit. nach Lessman 2006: 35).

5.5 Die Rolle des Staates und der Gesellschaft

Das Wohlergehen der Menschen und ihre Zugänge zu einem „guten“ Leben sind demnach einerseits von ihren Fähigkeiten, Ressourcen zu transformieren, um ihre Absichten und Ziele realisieren zu können (Funktionen), und andererseits von den Handlungsspielräumen, die ihnen zur Verfügung stehen, um diese Zwecke zu verfolgen (Verwirklichungschancen), abhängig. Die Rolle des Staates und die soziale, gesellschaftliche Bedingungen spielen in beiden Fällen eine entscheidende Rolle.

In Bezug auf Funktionen werden die Fähigkeiten einer Person stark von ihrer sozialen Umgebung und der Funktionalität ihres institutionellen Umfelds beeinflusst. So können die individuellen Kompetenzen verstärkt oder behindert werden. Sen betont, „individuelles Handeln und soziale Einrichtungen sind zwei Seiten einer Medaille“ (Sen 2005: 9). Der Staat und die Gesellschaft haben dabei die Verantwortung, durch Bildungseinrichtungen, Gesundheitsfürsorge, Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, Bereitstellung von Sozialleistung usw. gleiche Ausgangssituationen herzustellen. Es geht dabei nicht allein um die gleiche Verteilung der Ressourcen, sondern um die Förderung der Bürgerin bzw. des Bürgers beim Zugang zu diesen Ressourcen. Anstatt einer Reparaturinstanz für soziale Probleme ist der Sozialstaat aus diesem Blickwinkel vielmehr ein mitwirkender Faktor für den Aufbau sozialer Gerechtigkeit.

In Bezug auf die Verwirklichungschancen besteht die Aufgabe des Staates darin, die wesentlichen Freiheiten des Individuums zu erweitern und zu garantieren. Das heisst auch verschiedene Arten von Freiheitshindernissen wie Armut, fehlende wirtschaftliche Chancen, Verletzung des politischen Partizipationsrechtes und übertriebene Kontrolle seitens

autoritärer staatlicher Instanzen aufzuheben. Dabei sollen gesellschaftliche Strukturen geschaffen werden, die die Wahrnehmung des Individuums bzgl. seiner Partizipationsrechte stärken und seine Handlungsspielräume erweitern. Die Menschen sind dabei als aktive selbstbestimmte Subjekte wahrzunehmen. Sen (2005: 70) drückt sich im diesem Zusammenhang wie folgend aus:

In dieser Perspektive müssen wir die Menschen als aktive Subjekte ihres eigenen Schicksals behandeln und ihnen die entsprechenden Spielräume zubilligen, statt in ihnen passive Empfänger der Früchte ausgeklügelter Entwicklungsprogramme zu sehen. Staat und Gesellschaft kommt die grosse Verantwortung dafür zu, die menschlichen Verwirklichungschancen zu erweitern und zu schützen. Doch ihre Aufgabe ist es lediglich, die nötigen Hilfestellungen zu geben, nicht aber Fertiglösungen anzubieten.

6 FLÜCHTLINGE UND VORLÄUFIG AUFGENOMMENE IN DER SCHWEIZ

Im Folgenden werden wesentliche Informationen aus den vom BFM publizierten Berichten und Statistiken thematisiert. Dadurch soll einen kurzen Überblick über die Lebenslage der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz verschaffen werden. Eine umfassende Darstellung ihrer Lebenssituation ist allerdings im Rahmen dieser Bachelor Thesis nicht möglich. Darüber hinaus sind sozialwissenschaftliche Studien, die sich der Lebenslage dieser Gruppe sowie ihrer beruflichen Situation in der Schweiz widmen, eher selten. Relevante Informationen für den argumentativen Prozess der vorliegenden Arbeit werden somit kurz dargestellt.

Laut Asylstatistik des BFM lebten Ende 2013 29'602 anerkannte Flüchtlinge und 22'639 vorläufige aufgenommene Personen in der Schweiz (Asylstatistik 2013: 6). Das entspricht einem sehr kleinen Teil der hier lebenden Bevölkerung, sprich anerkannte Flüchtlinge machen 0,36% der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz aus, während vorläufig Aufgenommene 0,28% (Berechnung gemäss Bundesamt für Statistik [BFS], Bevölkerungsstand und -wachstum 2012) ausmachen. Viele von ihnen kommen aus Eritrea, Sri Lanka, Syrien, der Türkei, dem Balkan und diversen afrikanischen Staaten. Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die Herkunftsländer der hier wohnhaften anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen.

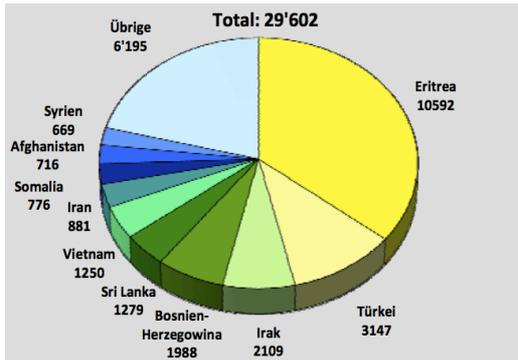


Abb. 1: Herkunft der 2013 in der Schweiz lebenden anerkannten Flüchtlinge

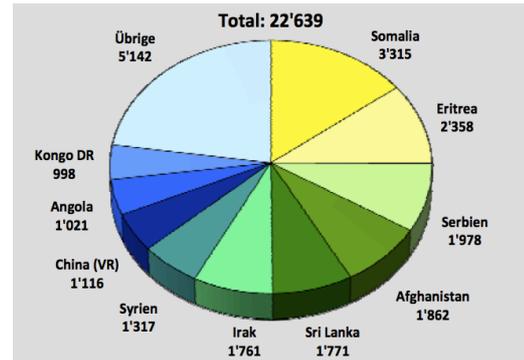


Abb. 2: Herkunft der 2013 in der Schweiz lebenden vorläufig Aufgenommenen

(In: Asylstatistik BFM 2013: 9f.)

Schon der Blick auf die Herkunftsländer zeigt, dass die anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwar einen kleinen Anteil der Schweizerischen Bevölkerung repräsentieren, sie bilden aber eine in sich selber sehr heterogene Gruppe. Ihr wichtigstes gemeinsames Merkmal, und was sie als Gruppe zum Gegenstand dieser Bachelor Thesis macht, ist ihr Status und die damit verbundenen Rechte, Auflagen und Ansprüche. So haben sowohl Flüchtlinge als auch vorläufig aufgenommene Personen Recht auf Schutz und auf Anwesenheit im Aufnahmestaat; sie werden somit zu den langfristig und rechtmässig anwesenden, ausländischen Personen gezählt, deren Integration durch den Bund finanziell gefördert wird. Beide Gruppen haben Anspruch auf eine Arbeitsbewilligung und dürfen sowohl eine selbständige als auch eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben. Für die Gewährung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge und Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme sind die jeweiligen Kantone zuständig. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gelten als Grundlage für die Ausrichtung und Bemessung der Unterstützungsleistung und dabei muss der Grundsatz der Inländergleichbehandlung gewahrt werden. Bei den vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern sind ebenfalls die Kantone zuständig (Art. 86 AuG), sie unterliegen aber wie die Asylsuchende der Sonderabgabepflicht (Art. 86 AsylG) und Vermögenswertabnahme (Art. 87 AsylG).

Die Erwerbsquote der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen ist schweizweit relativ tief. Nur ein Viertel der Flüchtlinge und ein Drittel der vorläufig aufgenommenen Personen im erwerbsfähigen Alter sind berufstätig (BFM, Bericht Integrationsmassnahmen 2007: 8). Gemäss Statistik des BFM beziehen 86% aller anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge Sozialhilfeleistung (BFM, Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich 2012). Als Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit in dieser Zielgruppe weisen Fachpersonen und politische Akteure unterschiedliche Faktoren auf. So werden ungenügende Kenntnisse einer Landessprache, fehlende berufliche Qualifikationen, gesundheitliche und herkunftsspezifische Erschwernisse,

sowie Traumata und psychisch erfahrene Belastungen als Gründe für den erschwerten Arbeitsmarkteinstieg von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen genannt (vgl. BFM, Bericht Integrationsprojekte 2007 für vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge: 9).

Zahlen des BFM zeigen darüber hinaus, dass es innerhalb dieser Zielgruppe einen signifikanten Unterschied zwischen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen bzgl. Erwerbsquote gibt (Vorstudie „Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung“ 2011: 2). Die Anzahl erwerbstätiger Personen aus dieser Zielgruppe per Ende 2010 war demgemäss:

- 17% der anerkannten Flüchtlinge;
- 34% der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer;
- 32% der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge.

In einer Studie über die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (2008: 35) weisen Fachleuten darauf hin, dass dieser signifikante Unterschied in der Erwerbsquote u.a. daraus resultieren könnte, dass bei vorläufig Aufgenommenen ein weniger schwerwiegender biographischer Hintergrund zu beobachten ist. Dazu merken sie an, dass der Anteil von Personen mit ökonomisch bedingter Migrationsmotivation bei vorläufig Aufgenommenen höher ist. Anerkannte Flüchtlinge sind mit grosser Wahrscheinlichkeit keine „Wirtschaftsflüchtlinge“ und haben vermutlich eine schwerwiegende körperliche und psychische Belastung erlebt, was ihr Leben und somit ihr Verhalten bei der sozialen und beruflichen Integration in einem neuen Land stark prägt. Nach Ansicht der befragten Fachleute sind die vorläufig Aufgenommenen infolgedessen eher bereit, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren und mit den Herausforderungen der Situation zurechtzukommen.

Trotz Unterschieden bestätigen mehrere Studien des BFM, dass es bei der Gesamtzielgruppe einen erheblichen Anteil von Personen gibt, die ein grosses Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit haben oder bereits langzeitarbeitslos sind. Grundsätzlich wird der Weg bis zu einer qualitativ befriedigenden Integration in den Arbeitsmarkt als lang eingeschätzt. In der erwähnten Studie über die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (2008: 4f) nennen die Autorinnen und Autoren spezifische Faktoren bei der Zielgruppe, die ihre Chancen auf den Arbeitsmarkt beeinflussen können. So wirken z.B. der biografische Hintergrund, Fluchtgeschichte, evtl. Traumatisierung und Notwendigkeit einer Arbeitsbewilligung hinderlich. Bei den vorläufig Aufgenommenen zählt darüber hinaus die beschränkte Aufenthaltsgarantie als ein behindernder Faktor. Fördernd schätzen sie hingegen den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und den Anspruch auf volle Integrationsleistung ein.

Die Förderung der beruflichen Integration dieser Gruppe wird auf allen politischen und fachlichen Ebenen anerkannt und sogar verlangt. Es ist allerdings die Ansicht der Verfasserin, dass unterschiedliche Verständnisse der Akteure bzgl. Integration diesen Unterstützungsprozess stark prägen. Die nächsten Kapitel werden dem Begriff der Integration und dem Stand der Schweizerischen Integrationspolitik gewidmet. Daraus lässt sich eine Reflexion über die Rolle der Sozialen Arbeit in diesem Feld führen.

7 INTEGRATIONSBEGRIFF

Der Begriff „Integration“ stammt von lateinischen „*integratio*“ und heisst (Wieder)Herstellung einer Einheit oder Eingliederung in ein grösseres Ganzes (Duden – Universalwörterbuch). Der Gegenbegriff ist die Segmentation der Teile zu einer autonomen, nicht auf einander bezogenen Einheit. Das Fundament jeder Integration ist somit die systematische Interdependenz der Teile, ihre wechselseitige Abhängigkeit (vgl. Esser 2006: 23). In der Sozialpolitik wird Integration oft mit der Idee der „Randständigen“ verbunden, etwa wie die Arbeitslosen, süchtige Personen oder Leute mit einer Behinderung. Individuen also, die aus dem dominanten gesellschaftlichen System herausgefallen sind, und die sich wieder in das Ganze „integrieren“ müssen. Obwohl Integrationsfragen grundsätzlich die gesamte Gesellschaft betreffen, sind sie in den letzten Jahrzehnten zum Kern der Migrationspolitik geworden. Durch eine problemorientierte Sichtweise wird den Zugewanderten oft ein Integrationsdefizit zugeschrieben (vgl. Piñeiro/Bopp/Kreis 2009: 10): angesichts des Verdachts auf fehlende Integrationsfähigkeiten brauchen die Migrantinnen und Migranten staatliche Kontrolle und Unterstützung. Die Integrations- und Assimilationsforderungen an Zugewanderte werden in der Schweiz immer lauter. Was aber unter „Integration“ zu verstehen ist, kann je nach gesellschaftlichen oder/und politischen Akteuren mit unterschiedlichen Bedeutungen ausgestattet werden. Der Begriff kennt keine normativ verbindliche Definition (vgl. Wicker 2009: 24) und sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik wird der Versuch unternommen, eine differenzierte konsensfähige Interpretation des Begriffes zu fassen. Integration als Begriff zeigt sich aber „vieldeutig“, wie Prodolliet (2006b) in ihrem Beitrag im Themenheft von *terra cognita* zu Recht feststellt. Es scheint deshalb für die weitere Diskussion über die Schweizer Integrationspolitik von Bedeutung, sowohl im sozialwissenschaftlichem als auch im rechtlichem Sinn eine nähere Auseinandersetzung mit dem Begriff „Integration“ zu führen.

7.1 Integration im sozialwissenschaftlichen Sinn

7.1.1 Begriff in den klassischen Sozialtheorien

Die klassische Soziologie hat sich schon früh mit der Thematik der Integration – bzw. Desintegration – sowie dem Zusammenhang zwischen sozialer Einheit und Verhältnis von Individuum und Gesellschaft befasst.

In seiner sozialanalytischen Theorie orientierte sich Hobbes am Naturzustand des Menschen, um die Soziale Ordnung zu erklären (vgl. Hobbes 1966, Hobbes 1996). Alle Menschen sind unter Hobbes Perspektive von Natur aus gleich und haben alle die selben grundlegenden Bedürfnisse. Das Ziel des Lebens ist es, diese Bedürfnisse zu befriedigen. Da die Ressourcen bzw. Güter knapp sind und nicht alle Menschen ihre elementaren Wünsche erfüllen können, entsteht nach Hobbes Ansicht Konkurrenz und gegenseitiges Misstrauen. Diese Situation führt zu einem Kriegszustand, in dem sich „eines jeden gegen jeden“ (Hobbes 1966: 96) befindet. Hobbes (1996: 113f) gibt in diesem Zusammenhang folgende Erklärung:

Sooft daher zwei ein und dasselbe wünschen, dessen sie aber beide nicht zugleich teilhaftig werden können, so wird einer des andern Feind, und um das gesetzte Ziel, welches mit der Selbsterhaltung immer verbunden ist, zu erreichen, werden beide danach trachten, sich den andern entweder unterwürfig zu machen oder ihn zu töten.

Dieser Kriegszustand besteht nicht nur in Schlachten oder Kampfhandlungen, sondern in einem Zeitraum, in dem der Wille zu Kampf genügend bekannt ist. Jede andere Zeit, also die Ausnahmezeit, ist Frieden. Somit gehört Krieg nach Hobbes Ansicht zum Naturzustand der Menschen.

Darüber hinaus besagt Hobbes, dass jedes Individuum über ein angeborenes Recht verfügt. Dieses Recht versteht er als „die Freiheit eines jeden, seine eigene Macht nach seinem Willen zur Erhaltung seiner eigenen Natur, das heisst seines eigenen Lebens, einzusetzen und folglich alles zu tun, was er nach eigenem Urteil und eigener Vernunft als das zu diesem Zweck geeignetste Mittel ansieht“ (Hobbes, 1966: 99). Unter Freiheit versteht Hobbes die „Abwesenheit äusserer Hindernisse“ (ebd.). Seiner Ansicht nach hat jedes Individuum das Recht, ein reifes Leben zu führen und es ist ihm verboten, etwas zu tun, das sein Leben vernichtet (Gesetz der Natur). Um seine Rechte zu verteidigen, ist es dem Individuum legitim, Kriegsmittel zu rekurrieren oder zu ergreifen (vgl. ebd.).

Um eine elementare Gegebenheit des Zusammenlebens zu ermöglichen und ein „unnatürliches“ gegenseitiges Vertrauen zu fördern, behauptet Hobbes, dass die Individuen alle Macht an eine Person oder eine Versammlung (den Staat) übertragen müssen (ebd.: 134). Der Staat ist also souverän und hat den Auftrag, den allgemeinen Frieden und die allgemeine Sicherheit zu veranlassen und somit die Einheit der Gesellschaft zu gewährleisten.

In seiner Theorie vertritt Hobbes also den Standpunkt, dass Soziale Ordnung und somit Integration der Teile (Bürger) in das Ganze (Volk) existieren, um den menschlichen Kriegszustand und den Zerfall des Systems zu vermeiden.

Mit diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass Hobbes in seiner Erklärung der Sozialen Ordnung von einem starken negativen Menschenbild geprägt ist. Es geht nicht primär um die Rechte auf Partizipation des Individuums oder um die Gewährleistung seiner natürlichen elementaren Rechte, sondern um das Verhindern des Chaos, weil die Menschen ohne eine staatliche Kontrolle in einen Krieg „aller gegen alle“ geraten würden. Die Soziale Ordnung wird somit als eine bedrohte Errungenschaft verstanden (Peters 1993, zit. nach D'Amato 2005: 12).

Durkheim (1992) hat sich in seiner Theorie der Arbeitsteilung direkter als Hobbes mit der Thematik der Integration befasst. Dabei steht für ihn die Frage im Zentrum, wie es zugeht, „dass das Individuum, obgleich es immer autonomer wird, immer mehr von der Gesellschaft abhängt?“ (ebd: 82) Schon diese Formulierung lässt feststellen, dass Integration für Durkheim mit Abhängigkeit zu tun hat. Unter seiner Perspektive gab es in den früheren Gesellschaftsformen, welche aus vielen gleichartigen gesellschaftlichen Einheiten (Segmenten) bestanden, eine „mechanische Solidarität“ (Durkheim 1992). Die Soziale Ordnung gilt dabei als unveränderlich, weil die Individuen in ein Segment hineingeboren wurden, welches den Ablauf des weiteren Lebens bestimmte und vorhersehbar machte. Diese Zugehörigkeit zu einer Einheit führt nach Durkheim zu kollektiven Moral-Vorstellungen und zu einer mechanischen Solidarität. Dadurch entstand aus Durkheims Perspektive die Integration in den primitiven Gesellschaftsformen.

Mit der progressiven Arbeitsteilung der neuen Form der Gesellschaft sieht Durkheim den Zerfall der archaischen segmentären Struktur und damit die Entbindung des Individuums vom Kollektiv. Durkheim nennt diese Form der Desintegration Anomie und beschreibt damit den Zerfall von gesellschaftlichen Bindungen. Die Arbeitsteilung führt seiner Ansicht nach dazu, dass Menschen sich voneinander zu unterscheiden beginnen, was wiederum zur einer individuellen Persönlichkeit und letztendlich zur Individualisierung führt. Durkheim geht davon aus, dass der Individualismus keine natürliche Gegebenheit ist, sondern ein sozialer Tatbestand. Individualismus jenseits der gesellschaftlichen Ordnung gibt es nach Durkheim somit nicht. Somit kommt die Frage auf, wie Integration überhaupt bestehen kann, wenn die Verbindlichkeit von Normen und Werten abnimmt. Die Antwort darauf findet Durkheim bei den Interdependenzen der Individuen, die neu durch die Arbeitsteilung erzeugt werden, und die wiederum zu einer „organischen Solidarität“ führen. In seinen Worten: „Dadurch, dass die Arbeitsteilung zur Hauptquelle der sozialen Solidarität wird, wird sie gleichzeitig zur Basis moralischer Ordnung“. (ebd.: 471) So besteht nach Durkheims Ansicht die zur neuen Gesellschaftsform gehörende „organische Solidarität“ u.a. in einem Bewusstsein

wechselseitiger Abhängigkeit: das Individuum fühlt sich einerseits der Gesellschaft gegenüber verpflichtet, da diese ihm Schutz und Sicherheit gewährt. Andererseits richtet sich das Denken und Handeln des Einzelnen an Einzelnen an funktions- und milieuspezifischen Wert- und Normenkodizes.

Anders als Hobbes, der eine gewaltsame Unterordnung des Individuums durch den Staat besagt, glaubt Durkheim, dass das Individuum durch Sozialisation und Erziehung erkennt, dass es den Werten und Normen der Gesellschaft moralisch unterlegen ist und sich dadurch freiwillig dem Staat unterordnet.

Es lässt sich also feststellen, dass die klassischen Sozialtheorien die Integration als ein Instrument für die Erhaltung der Sozialen Ordnung verstehen. Sowohl bei Hobbes als auch bei Durkheim gibt es eine Übergabe der Macht des Volkes an den Staat – bei Hobbes geschieht dies gewaltsam oder aufgrund der gegenseitigen Angst und bei Durkheim passiert es freiwillig durch die moralische Unterwerfung der Individuen. Der Staat hat dann die Aufgabe, Einheit und Zusammenhalt zu schaffen. Im Vordergrund steht also die Furcht vor Desintegration, Desorganisation und Anomie. Die Integration bezeichnet eine Form von Vermeidung der Instabilität, was eine gewisse defizitäre Ansicht aufzeigt.

7.1.2 Begriff in der aktuellen Fachdiskussion

Während langer Zeit wurde der Begriff der Integration in der Fachdiskussion stark mit Assimilation bzw. kultureller Anpassung assoziiert (vgl. D'Amato 2005, Wicker 2009). Esser (2001: 2) definiert Assimilation als die „Verringerung systematischer Unterschiede zwischen den Gruppen und die Angleichung in der Verteilung der betreffenden Merkmale.“ In diesem Sinn wird die Integration als eine Aufgabe einzig der Zugewanderten gesehen, wobei sich diese in den gesellschaftlichen Gesamtrahmen einbetten und ihre Herkunftseigenschaften preisgeben müssen. Migrantinnen und Migranten übernehmen demgemäß die soziokulturellen Werte, Orientierungs- und Verhaltensmuster bis hin zu den prinzipiellen Lebensinteressen der Aufnahmegesellschaft und lassen die relevanten kulturellen Unterschiede verschwinden. Seit den 1980er Jahren wurde in der Sozialwissenschaft diese einseitig auf Zugewanderte und „kulturelle Aspekte bezogene Integrationsvorstellungen, sowie die Personalisierung von Integration und die Vernachlässigung struktureller Ungleichheiten“ (Riegel 2009: 25) stark kritisiert. Unterdessen hat sich der Begriff in der Fachdiskussion ausdifferenziert und Integration wird immer mehr als einen andauernden Prozess gesehen, der alle Menschen einer Gesellschaft – und nicht nur diejenigen, die der Norm nicht entsprechen – betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich auf diesen Prozess einzulassen (vgl. Bibouche/Held 2009, Prodolliet 2006a, Riegel 2009). In Hinsicht auf die Integration von Zugewanderten bedeutet das einen dynamischen gegenseitigen Prozess, der von Seiten der Migrantinnen und Migranten die Bereitschaft zur Integration und

von Seiten der Aufnahmegesellschaft Offenheit, Toleranz und Anerkennung voraussetzt. Wie Schmid (2006: 16) in seinem Beitrag im *terra cognita* feststellte: „Integration bedeutet nicht Anpassung der einen an die andern, sondern eine gemeinsame Entwicklung hin zu etwas Neuem“.

Trotz dieses anscheinenden Konsens auf den verschiedenen Fachebenen bleibt der Begriff „Integration“ immer noch schwammig und konturlos. Die Auffassung von Integration ist sehr stark mit Normalitätsvorstellungen verbunden, sowie mit der Erwartung an den Zugewanderten, sich an diese Normalität anzupassen. Dabei stehen die Bedürfnisse und Lebenslage derjenigen Individuen nicht immer im Vordergrund. So schlägt Riegel (2009: 37) vor, den Begriff in seiner Verwendung kritisch zu hinterfragen:

- Wohin soll integriert werden? (Frage nach Ziel und Raum)
- Wer soll integriert werden bzw. wer integriert wen und warum? (Frage nach den Positionierung, Beziehungen, Machtverhältnissen und Nutzen für die unterschiedlichen Akteure)
- Wer benutzt den Begriff und mit welcher Absicht?

7.2 Integration im rechtlichen Sinn

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer von 2005 (AuG) und die Verordnung über deren Integration (VIntA) bieten die gesetzliche Grundlage für die Schweizerische Integrationspolitik. Diese gesetzlichen Bestimmungen richten sich allerdings allein auf die Drittstaatsangehörigen, da Migranten und Migrantinnen aus der Europäischen Gemeinschaft (EU/EFTA) seit der Annahme der bilateralen Verträge über volle Personenfreizügigkeit verfügen. Der Bund definiert den Begriff „Integration“ als ein politisches Ziel, bei dem das friedliche Zusammenleben zwischen Zugewanderten und Einheimischen gewährleistet werden soll.

Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz. Die Integration soll langfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.

(Art. 4 Abs. 1 f AuG)

Die gesetzlichen Bestimmungen verlangen sowohl das Bestreben zur Integration seitens der Migrantinnen und Migranten als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung (Art 4. Abs. 3 AuG). Konkretisierungen der im AuG dekretierten Ziele bzgl. Integration wurden in der VIntA festgehalten (Art. 2 VIntA). Dabei steht die grundsätzliche Idee der Herstellung der Chancengleichheit zwischen Zugewanderten und Einheimischen, die für den staatlichen

Zusammenhalt notwendig ist, im Vordergrund. Das Gesetz sieht also die Integration als ein Instrument zu diesem Zweck und verleiht ihr dieses Gedankens zufolge einen Soll-Zustand:

Integration wird verstanden als *Chancengleichheit*. Sie ist dann gelungen (Soll-Zustand), wenn Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befinden.

(BFM 2006: 5)

Als relevante Bereiche zitiert das BFM u.a. Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit, Gesundheit und Wohnumfeld.

Die Definition des Integrationsbegriffs anhand politischer Ziele birgt aber, wie Prodoliet (2006: 89) feststellt, Risiken mit sich: die Integration kann, anstatt als einen gegenseitigen Entwicklungsprozess, der alle Mitglieder einer Gesellschaft betrifft, allein als einen messbaren zu erreichenden Zustand verstanden werden, bei welchem das Individuum festgelegte Kriterien (Sprachniveau, berufliche Teilhabe, Unabhängigkeit von Sozialleistungen, soziale Anpassungsfähigkeit usw.) erfüllen muss. Ausserdem wird der Begriff in der Gesetzgebung stark mit den Aufgaben der Migrationsbehörden verknüpft. Dies kann dazu führen, dass Integration auf ein behördliches Messinstrument bei Zulassungs-, Bewilligungs-, Widerrufs- oder Wegweisungsverfahren beschränkt wird. Problematisch ist es darüber hinaus, dass der Begriff, auch juristisch, unbestimmt bleibt. Die Kriterien für eine erfolgreiche bzw. ungenügende Integration sind somit schwer festzulegen und die Behörden haben dabei auf gesetzlicher Ebene einen relativ weiten Ermessensspielraum (Art. 54 AuG), um zu entscheiden, inwieweit eine Migrantin bzw. ein Migrant diese Kriterien erfüllt haben bzw. integriert ist. Die Praxis der Integrationspolitik zeigt sich also je nach Kanton, je nach Gemeinde sowie je nach Integrationsverständnis sehr heterogen, was die Gefahr von Ungleichbehandlung wesentlich vergrössert.

In einem Versuch diese Gefahr abzubauen und die Dimension der Integration als Herstellung der Chancengleichheit zu stärken hat die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2006 eine Liste von Empfehlungen für den Umgang mit den gesetzlichen Bestimmungen bearbeitet. Die EKA stützt sich bei diesem Leitfaden auf ihr Integrationsverständnis, welches sie wie folgt definiert:

Wie in den gesetzlichen Bestimmungen festgehalten, versteht auch die EKA Integration als einen fortwährenden Prozess, der alle Menschen unserer Gesellschaft betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich auf diesen Prozess einzulassen. Integration setzt Gleichberechtigung und Chancengleichheit voraus, beinhaltet Möglichkeiten der Partizipation und des konstruktiven Umgangs mit Konflikten. Bezüglich der Integration von Migrantinnen und Migranten bedeutet dies, dass sowohl die Zugewanderten sich darum bemühen, sich in

die schweizerische Gesellschaft zu integrieren, als auch die Einheimischen gewillt sind. Offenheit, Respekt und Anerkennung gegenüber Eingewanderten zu praktizieren.

(EKA 2006: 5)

8 SCHWEIZERISCHE INTEGRATIONSPOLITIK

8.1 Aktuelle Rahmenbedingungen

Bis in die Achtziger Jahre herrschte in der Migrationspolitik die Überzeugung vor, dass die Integration allein eine Angelegenheit der Zugewanderten sei. Die Idee der Assimilation (Siehe Kapitel 6.1.2) prägte mithin die Praxis der Integrationspolitik. So wurde erwartet, dass sich Fremden an die vorgegebenen strukturellen Bedingungen und an die kulturelle Mehrheit anpassen. Die heutige schweizerische Integrationspolitik basiert allerdings auf der gewonnenen Einsicht, dass Integration ein wechselseitiger Prozess zwischen Zugewanderten und der Aufnahmegesellschaft ist, und dass sie substantielle staatliche Förderung benötigt. Gleichzeitig wird von den Migrantinnen und Migranten erwartet und sogar verlangt, dass sie ihren Willen zur Integration aktiv umsetzen. Anhand des Prinzips des Gebens und Nehmens entstand in der schweizerischen Migrationspolitik die Formel „Fördern und Fordern“, worauf die aktuelle Integrationspolitik aufgebaut wurde. Das Doppelpostulat tauchte 1999 im Integrationsleitbild und Handlungskonzept des Kantons Basel-Stadt für ein damals neues Integrationskonzept auf. Dabei orientiert sich Integration an drei Leitideen:

1. Das Fundament, auf dem die Integrationspolitik aufbaut, wird vom vorhandenen Potenzial, von den Errungenschaften, Erfahrungen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Beteiligten gebildet.
2. Die Integration wird als gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen verstanden, Einheimische und Zugezogene werden in den Integrationsprozess eingebunden.
3. Die Integrationspolitik garantiert einen bewussten und respektvollen Umgang mit verschiedenen Auffassungen. Die sozial oder strukturell bedingten Probleme dürfen nicht oberflächlich kulturalisiert und ethnisiert, geschlechtsspezifische Aspekte nicht ignoriert oder neutralisiert werden.

(Kessler 2007: 124)

Für die Praxisanwendung der Integrationspolitik werden zudem folgende Grundsätze abgeleitet:

1. Es wird eine umfassende Sozialpolitik verfolgt. Als Grundprinzip gilt der Gleichheitsgedanke, alle Menschen werden als Individuen geachtet und gefördert. In der Bekämpfung der sozialen Benachteiligung gelten sozioökonomische Kriterien für die Bestimmung der Zielgruppen und nicht die ethnische Herkunft.

2. Die vorhandenen Ressourcen werden genutzt und der individuelle Aufstieg gefördert. Soziale Mobilität und Leistungswille werden durch den Abbau struktureller Schranken unterstützt. Die neue Integrationspolitik ist vornehmlich leistungs- und aufstiegsorientiert.
3. Informationslücken werden geschlossen und Vorteile auf allen Seiten aufgebaut.

(ebd.)

Die moderne Integrationspolitik soll sich gemäss diesem Leitgedanken von den Defiziten der Migrantinnen und Migranten entfernen und sich neu an ihren Ressourcen und Potenzialen orientieren. Der Staat übernimmt dabei eine aktivierende Rolle, indem er diese Ressourcen durch Unterstützungsprogramme konkret fördert. Dies umfasst das Element „Fördern“, das Piñeiro et al. (2009: 14) im Anschluss an weitere Autoren wie folgend beschreibt:

Das Fördern berücksichtigt zunächst einmal, dass ‚eine normative Forderung nach Engagement‘ zu kurz greift, denn um dieses zu aktivieren sind förderliche Rahmenbedingungen notwendig. Diese dürfen das individuelle Engagement jedoch nicht ersetzen, sondern müssen die individuelle Verantwortung stärken. Der aktivierende Staat folgt dabei dem Grundsatz Handlungsdruck statt Übernahmegarantie, womit möglichst viele öffentliche Aufgaben von nicht-staatlichen Akteurinnen übernommen oder miterledigt werden sollen.

Der aktivierende Staat zielt somit durch Integrations- bzw. Eingliederungsprogramme auf die Stärkung der Selbständigkeit und Eigenverantwortung des Individuums. Das „Fordern“ kommt dann dazu, und somit die Erwartungen an die Zugewanderten, sich aktiv für eine erfolgreiche Integration einzusetzen. Hierbei übernimmt der Staat eine kontrollierende Rolle, indem er mittels Sanktionen und „punitivem Paternalismus“ (ebd.) das fehlende Engagement bestraft.

Dieser Grundgedanke der gegenseitigen Rechte und Pflichten wird vom Bund durch die Integrationsvereinbarung auf gesetzlicher Ebene konkretisiert. Mit der Integrationsvereinbarung verfügen die zuständigen Behörden bei der Erteilung bzw. Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung über ein Instrument, um die Teilhabe von Zugewanderten an Integrationsmassnahmen anzuordnen. Die Schwerpunkte liegen dabei auf den zwei Komponenten, die im Doppelpostulat „Fördern und Fordern“ von zentraler Relevanz sind, nämlich das Beherrschen einer schweizerischen Landessprache und die berufliche Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wird von den Migrantinnen und Migranten erwartet, dass sie sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen der Schweiz auseinandersetzen, und dass sie das schweizerische Rechtssystem sowie die grundlegenden Normen und Regeln befolgen, was eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben ist (Art. 5 Abs. 3 VIntA).

Grundsätzlich genommen haben anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ohne Rücksicht auf ihre Integration (vgl. Art. 60 AsylG). Bei ihnen steht die Gewährung von Schutz im Vordergrund und nicht der Grad der Integration.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die allerdings Sozialhilfe beziehen – die, wie im Kapitel 5 dargestellt, einen grossen Anteil dieser Gruppe repräsentieren –, können zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen wie Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden (Art. 6 Abs. 1 VIntA). Beim Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung wird diese Teilnahme von den zuständigen Behörden berücksichtigt (Art. 6 Abs. 2 VIntA).

8.2 Integration im politischen Diskurs

Wie es in der vorliegenden Arbeit bereits betont wurde, ist der Integrationsbegriff nicht frei von ideologischen Ansprüchen. Gerade in der föderalistischen Schweiz scheint es, dass das Verständnis der politischen Parteien eine bedeutsame Auswirkung auf die Praxis der Integrationspolitik ausübt. Zudem trägt die Mehrdeutigkeit der Formel „Fördern und Fordern“, die sich je nach politischem Grundprinzip und Gusto interpretieren und applizieren lässt (vgl. Piñeiro et al. 2009: 13), zu noch mehr Umdeutungen bei. Integration ist bei allen schweizerischen Parteien ein wichtiges Thema und ihre Forderung nach einer verstärkten Integrationspolitik ist einstimmig. Allerdings behandelt jede Partei Integration unterschiedlich. Wie Prodolliet (2006a: 85) darstellt:

Während die SVP „Klare Regeln für alle!“ fordert, konzentriert sich die CVP auf Fragen, die sich auf „Religionsfreiheit und Identität“ beziehen. Die FDP schlägt im Hinblick auf die Realisierung einer „offenen, erfolgreichen Schweiz“ die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Integration vor. Und die SP schliesslich macht sich für eine „Integrationsoffensive“ stark.“

Die politische Linke setzt sich für eine menschenwürdige Eingliederung der ausländischen Bevölkerung in der Aufnahmegesellschaft ein. Im Vordergrund steht die Gewährleistung der Menschenrechte und damit der Partizipation der Zugewanderten an gesellschaftlichen Gütern. Der Staat ist beim Integrationsprozess mitverantwortlich und soll dabei eine unterstützende Rolle in Form von Fördermassnahmen übernehmen. In diesem Zusammenhang sieht die politische Linke das Prinzip „Fördern und Fordern“ als wichtiges Instrument für diese Konkretisierung. Wicker (2009: 24) bezeichnet das linke Integrationsverständnis als „offen“, bei dem Integration auf der Grundhaltung aufbaut, dass der grosse Teil der ausländischen Bevölkerung den Willen und die Fähigkeit zur Integration haben und nur eine spezifische Gruppe die staatliche Förderung benötigt. Angesichts dieses Hintergrunds lässt sich feststellen, dass ein positives Menschenbild in diesem Integrationsverständnis nach vorne rückt: die Zugewanderten übernehmen als aktive und willige Individuen von sich selber aus die Verantwortung für ihre Integration, ohne dass die Zwangsmassnahmen im Vordergrund stehen. Allerdings ist auch hier nach Ansicht der Verfasserin die aktive Förderung des Staates notwendig, da die Chancen auf Partizipation

der ausländischen Bevölkerung bei den meisten Bereichen (Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen usw.) bemerkenswert niedrig ist.

Das rechte Integrationsverständnis verknüpft hingegen jede staatliche Leistung mit einer Gegenleistung seitens der Migrantinnen und Migranten. Der Ausbau der Zwangsmassnahmen wird dabei bevorzugt, mit der Begründung, dass dadurch der Missbrauch der Ausländerechte verhindert wird. Das Integrationsverständnis der Rechtenparteien kann als „geschlossen“ bezeichnet werden (ebd.). Der Zwangsaspekt rückt so stark in den Vordergrund, dass das Doppelpostulat „Fördern und Fordern“ sogar schon mal in „Fordern und Fordern“ (Christoph Blocher in einer Rede über Jugendkriminalität 2007, zit. nach Prodolliet 2009: 49) umgedeutet wurde. Konkret wird Integration im rechten politischen Lager im Sinne von Assimilation erwünscht. Obwohl dieser Begriff inzwischen von der offiziellen Seite vertrieben wurde, bleibt er im Diskurs der politischen Rechten präsent, wenn auch versteckt. Integrationsdefizite oder -schwierigkeiten werden mit Sanktionen und einer repressiven Zulassungspolitik bekämpft.

Wicker (2009: 24) stellt fest, dass das linke und rechte politische Verständnis über Integration sich zur Jahrtausendende zu liberalen bzw. konservativen Positionen entwickelt hat. Das Prinzip „Fördern und Fordern“ ist die Resultat eines politischen Konsenses, der die Ansprüche beider Seiten auszubalancieren versucht, was für die auf Kompromiss ausgerichtete schweizerische Politik geeignet scheint. Es lässt sich aber fragen, welche Seite in der aktuellen Integrationspolitik des Bundes mehr nach vorrückt. Bevor darauf eingegangen wird, möchte die Verfasserin das politische Integrationsverständnis in Anbetracht der vorher diskutierten klassischen Sozialtheorien und Sens Grundgedanken eruieren.

8.2.1 Politischer Diskurs in Bezug auf Hobbes, Durkheim und Sen

An dieser Stelle stellt sich die Frage, welches Menschenbild und gesellschaftliche Verständnis die linken und rechten politischen Positionen bzgl. Integration von Ausländerinnen und Ausländern prägen.

Das Menschenbild von Hobbes in der klassischen Sozialtheorie besteht vorwiegend in der Konkurrenz und dem gegenseitigen Misstrauen zwischen den Mitmenschen. Dabei verleiht er dem Individuum eine gewisse Sozialunfähigkeit: das friedliche, menschliche Zusammensein ist nur unter strikter staatlicher Kontrolle möglich. Der Staat muss als Souverän Integration durch Regeln und Zwangsmassnahmen garantieren. Im Integrationsdiskurs der politischen Rechten lassen sich Parallelen zu diesem Grundgedanken ziehen. Auch hier muss der Staat mittels kontrollierender Eingriffe die Integration steuern. Dies muss nach rechtem Verständnis gewährleistet werden, um die Instabilität und Desorganisation zu verhindern. Die Aufforderung an die Migrantinnen und

Migranten zur Integration ist für die Entgegenwirkung der drohenden Desintegration notwendig.

Auch Durkheim sieht als Aufgabe der modernen Gesellschaft die Anomie und Desorganisation entgegenzuwirken. Unter durkheimschen Perspektiven müssen sich die Integrationsbemühungen des Staates in Form von Sinnstiftungen und von gesellschaftlichen Verträgen konkretisiert werden, damit die organische Solidarität und „das staatsbürgerliche Moral“, die das Individuum interdependent machen, weiter bestehen (vgl. Wicker 2009: 28). Das ist im Vergleich zu Hobbes eine relativ liberal-demokratische Sicht der Integration. Wie aber Wicker (2009: 28f) hinweist, birgt sie auch gewisse Risiken:

Weder lässt sich gesellschaftliche Integration in der Praxis vollständig umsetzen, da dies auf Kosten der Freiheitsrechte sowie der marktwirtschaftlich orientierten, wirtschaftlichen Tätigkeiten gehen und letztlich zum Totalitarismus führen würde, noch lässt sich das liberale Prinzip uneingeschränkt verwirklichen, da dieses den Kern der Zerstörung jeglicher gesellschaftlich organisierter Solidarität enthält. Dieser Zerrissenheit, die darauf verweist, dass sich moderne Gesellschaft mit unfertiger Integration zu begnügen haben, entspringt die entlastende Versuchung, Integrationsfragen projektiv an die Ränder der Gesellschaft zu verlagern, Integration vor allem von „Fremden“ und „Ausgegrenzten“ einzufordern, von Menschen demnach, die ohnehin nur beschränkt an den Gütern dieser Gesellschaft teilhaben.

Durkheim plädiert also für die Interdependenzen der Individuen, für die Förderung der Integration. Sen hingegen verteidigt ihre Freiheiten. Dabei steht im Vordergrund, wie auch die politische Linke argumentiert, die Rechte der Partizipation aller Individuen. Das Menschenbild ist dabei positiv geprägt: Individuen sind „aktive, Veränderung bewirkende Subjekte“ (Sen 2005: 11), die Fähigkeiten haben, ihre gewährleisteten Freiheiten für die Entwicklung der Gesellschaft einzusetzen.

Beim Verständnis von Freiheit zeigen Sen und Hobbes eine ähnliche Sichtweise: beide verteidigen „Abwesenheit äusserer Hindernisse“ (Hobbes 1996: 99) bzw. „Beseitigung gewichtiger Unfreiheiten“ (Sen 2005: 10), damit das Individuum sein Leben gemäss seiner Grundrechte und Wunschvorstellungen führen kann. Der fundamentale Unterschied liegt darin, dass Hobbes die Anwendung von Gewalt für die Verteidigung dieser Rechte befürwortet. Hierzu braucht es einen Staat, der dies reguliert, während Sen für wechselseitige Auswirkungen zwischen individuellen Freiheiten und staatlicher Gewalt für die Gewährleistung der Grundrechte und die gesellschaftliche Entwicklung plädiert. Dadurch verfolgt Sen, im Gegensatz zu Hobbes, einen positiven Begriff der Freiheit (vgl. Steckmann 2010: 98): die Freiheit bezieht sich auf Eröffnung und Erweiterung von Möglichkeiten und richtet sich dabei auf die Ressourcen und Fähigkeiten der Individuen. Steckmann (2010: 98f) erläutert diesen Zusammenhang folgenderweise:

Der Begriff der positiven Freiheit steht im konstruktiven Zentrum des Capability Approach, was erkennbar darin zum Ausdruck kommt, dass der Begriff „capability“ sich nicht ohne

Bezug auf einen positiven Freiheitsbegriff definieren lässt. Denn mit der Feststellung, eine Person verfüge über eine bestimmte Befähigung (capability), ist nicht nur gesagt, dass keine äußeren Beschränkungen für die Realisierung der jener Befähigung entsprechenden Funktion (functioning) vorliegen, sondern auch eine Aussage darüber getroffen, dass das Können der Person hinreichend ausgebildet ist und zudem geeignete äußere Realisierungsbedingungen vorliegen. Damit ist eine beträchtliche Distanz zum „Hobbesian view“ (Taylor 1985b: 213) der Freiheit von Personen markiert, der einen breiten Strom des modernen ethischen und politischen Denkens prägt und auch das Menschenbild weiter Teile der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bestimmt.

Anhand dieser Grundgedanken lässt sich konstatieren, dass es unter Sens Perspektive die Aufgabe einer Integrationspolitik ist, die rechtliche, soziale und wirtschaftliche Partizipationsbarriere zu beseitigen, während es für Hobbes und Durkheim eher heisst, die Freiheit des Individuums soweit zu begrenzen, damit die soziale Ordnung besteht. Dies sind die beiden Positionen, die derzeit im linken respektive im rechten Diskurs bezogen werden.

8.3 Position des Bundes in der aktuellen Integrationspolitik

Wie erwähnt, ist die vom Bund verfolgte Integrationspolitik eine Art von Fusion sowohl von der linken als auch der rechten politischen Positionen. Durch das Aktionsprinzip „Fördern und Fordern“ versucht der Bund, sich diesbezüglich in der Mitte zu etablieren und die Integrationspolitik als konsensfähig geltend zu machen. Doch inwiefern bewegt sich die aktuelle Integrationspolitik in der Mitte und welche politische Position prägt sie am stärksten? Die rechtliche Definition von Integration als ein politisches Ziel (Siehe S. 24 Kapitel 6.2) deutet darauf hin, dass der Bund – ähnlich wie Hobbes und Durkheim – Integration als ein Instrument für die Behebung sozialer Probleme und Vermeidung des Zerfalls des gesellschaftlichen Systems betrachtet. In Vordergrund steht die Gefahr vom Bruch des Zusammenlebens: die Integration der hier wohnhaften Zugewanderten muss sichergestellt werden, damit der staatliche Zusammenhalt besteht. Der Bund verweist in mehreren Berichten zur ausländischen Integration darauf, dass der Kerngedanken dahinter die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Partizipation der Zugewanderten im gesellschaftlichen Leben ist. Allerdings zeigt er in der Praxis einen widersprüchlichen Hintergrund: erstens versteht sich das AuG, die rechtliche Grundlage der Integrationspolitik, nicht als Fundament für die Chancengleichheitspolitik, sondern für die Ein- und Ausreise sowie für das Aufenthaltsrecht der Ausländerinnen und Ausländer. Die VIntA wird dadurch ein behördliches Instrument für die Erteilung bzw. Verlängerung von Bewilligungen und, im Fall von Flüchtlingen und vorläufigen Aufgenommenen, für die Forderung der Unabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen. Zweitens generiert das AuG selber Chancenungleichheit, indem es rechtliche Unterschiede zwischen Ausländerinnen und Ausländern aus den EU/EFTA-Staaten und Drittstaatsangehörigen festhält. Es schafft

damit zwei Kategorien von Zugewanderten, was zur Zielsetzung der Integrationspolitik wenig beiträgt. Vielmehr verleiht es dadurch der Personen aus Drittstaaten das Stigma, als Risiko für die schweizerische Gesellschaft betrachtet zu werden (vgl. Prodoliet 2009: 58). Und drittens ist die „leise“ Forderung nach Assimilation der Zugewanderten in der Bundesintegrationspolitik immer noch anwesend (vgl. Wicker 2009: 26). Wie Wicker (ebd.) darauf hinweist, funktioniert die Angst vor Überfremdung bis heute wie eine „rote Linie“ in der Migrationspolitik. Die Gesellschaft fordert die Integration der Ausländerinnen und Ausländer, hat aber Angst die „über das Gemeinwesen gelebten Werte“ (ebd.: 27) zu verlieren. Deshalb sind aus ihrer Sicht die Zugewanderten, die sich zu integrieren haben und sich an die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen müssen. Obwohl der Integrationsprozess offiziell auch als eine Aufgabe der Aufnahmegesellschaft festgehalten ist, wird sie in der heutigen Politik tendenziell individuell eingefordert. Diese Haltung führt dazu, dass das Fördern in der „Fördern und Fordern“-Politik ohne das Fordern gar nicht existiert. Integration wird nicht in Sinn von Gewährung von Chancengleichheit praktiziert, sondern von Forderung nach Anpassungsleistung und Integrationswilligkeit seitens der ausländischen Bevölkerung. Wie Prodoliet (2009: 49) feststellt: Der zunächst wohlwollende, unterstützende Tenor mit Blick auf Förderungsmassnahmen mit staatlicher Unterstützung wich zunehmend einer stärker auf die Mitverantwortung appellierende Rede auch an die Adresse der Migrationsbevölkerung. Integrationsdefizit oder mangelnder Integrationserfolg (was das auch immer heisst, da der Ermessungsspielraum zu entscheiden, wann Integration gelungen ist, breit ist) werden schnell mit Sanktionen assoziiert. Integrationsvereinbarung verleiht wiederum diesen klaren Nachdruck des Elements „Fordern“ seitens des Staates.

8.4 Rolle der Soziale Arbeit

Was also bedeuten diese Rahmenbedingungen der aktuellen Integrationspolitik für die Praxis der Sozialen Arbeit?

Das professionelle Handeln der Sozialen Arbeit ist typischerweise ein Handeln in Spannungsfeldern. Es bewegt sich ständig auf verschiedenen und oft widersprüchlichen Auftragsebenen, die nicht selten zum Dilemma führen. Zum einen ist die Soziale Arbeit dem Klienten bezogenen Auftrag verpflichtet (vgl. Hochuli/Stotz 2011: 148). In diesem Sinn handeln die Professionellen klientenorientiert. Sie gestalten den Unterstützungsprozess anhand der individuellen Lebenswelten, Ressourcen und Lösungswahrnehmungen der Klientel. Dabei werden Interesse, Autonomie und Eigenwilligkeit des Individuums durch anwaltliches Handeln vertreten. Zu andern ist die Soziale Arbeit aber gleichzeitig dem staatlichen Auftrag untergeordnet. Hier agiert sie unter rechtlichen und gesellschaftlichen Ansprüchen, die dem professionellen Handeln eine Standardisierung und Normierung verleiht (vgl. ebd.: 49). Die Soziale Arbeit soll dementsprechend nicht nur Hilfe anbieten,

sondern auch als Kontrollorgan agieren. Diese unterschiedlichen Aufträge bilden eine der Strukturmerkmale der Profession der Sozialen Arbeit: das Doppelte Mandat. So sind die Professionellen der Sozialen Arbeit verpflichtet, „ein stets gefährdetes Gleichgewicht zwischen den Rechtsansprüchen, Bedürfnissen und Interessen der Klienten einerseits und den jeweils verfolgten sozialen Kontrollinteressen seitens öffentlichen Steuerungsagenturen andererseits aufrecht zu erhalten“ (Böhnisch/Lösch 1973, zit. nach Hochuli/Stotz 2011: 49). Dieser strukturelle Widerspruch wird innerhalb der Integrationspolitik erneut verstärkt. Auch hier pendelt die Soziale Arbeit zwischen „Hilfe“ und „Kontrolle“ und „Klientenauftrag“ und „Staatauftrag“ und „Fördern“ und „Fordern“.

Im Grunde genommen handeln die Professionellen der Sozialen Arbeit auf rechtlichen, fachlichen und ethischen Grundlagen. Das rechtliche Fundament der Integrationspolitik tendiert dazu, wie vorher diskutiert, sich in der Fordern- und Kontrollebene zu platzieren. Bei der Umsetzung der staatlichen Aufträge, läuft die Soziale Arbeit somit die Gefahr, von einem disziplinierenden und kontrollierenden Charakter stark geprägt zu werden. Die rechtliche Grundlage der Integrationspolitik bietet aber gleichzeitig einen relativen breiten Spielraum für ihre Akteure. Dies gibt den Professionellen der Sozialen Arbeit die Möglichkeit, ihre klientenorientierte Unterstützung gegenüber dem gesellschaftlichen und politischen Druck fachlich und ethisch zu begründen.

Die ethische Professionsgrundlage ist im Berufskodex festgehalten (AvernirSocial 2010). Dem gemäss verteidigt die Soziale Arbeit ein positives Menschenbild, indem jedes Individuum als autonomer, selbstbestimmter und sozialfähiger Mensch anerkannt wird. Professionelle gründen ihr Handeln auf den Prinzipien der Menschenrechten und der sozialen Gerechtigkeit. Das unreflektierte Handeln in den rechtlichen Rahmen der Integrationspolitik mit dem Argument „es sei Gesetz und wir müssten das tun, wir haben keine andere Wahl“ ist noch lange nicht legitim. Wie im Kapitel 7.3 gezeigt wurde, stehen die Rechtsansprüche der aktuellen Integrationspolitik mit ihrem stark fordernden Element im Konflikt zum Berufskodex. Dieser Umstand führt zu einem grossen Dilemma, weil die Professionellen weiterhin verpflichtet sind, innerhalb dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen zu handeln. Dennoch muss sich die Soziale Arbeit unabhängig davon, wie widersprüchlich die Erwartungen und Interessen sind, zwischen diesen Polen positionieren! Das heisst, dass Professionelle nicht allein als ausführendes Organ einer repressiven Integrationspolitik handeln dürfen, sondern sich dieser gegenüber anhand ihres fachlichen und ethischen Argumentariums stellen muss. Wichtig ist es dabei, Alternativen im Sinn von sozialer Gerechtigkeit zu erarbeiten. Angesichts dieses Hintergrunds ist die Verfasserin der vorliegenden Arbeit der Meinung, dass das Konzept von Amartya Sen mit seinen auf Menschenrechten, Chancengleichheit und positivem Menschenbild gestützten

Prämissen wichtige Grundlagen für ein gerechtes sozialarbeiterisches Handeln im widersprüchlichen Feld der Integrationspolitik anbietet.

9 BERUFLICHE INTEGRATION

In den folgenden Kapiteln geht es darum, die Integrationspolitik auf einem konkreten Feld zu betrachten. Der Blick richtet sich demnach auf die berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Das Interesse liegt darin, zu analysieren, wie die Integrationspolitik in diesem Bereich konzipiert ist und wie sich die Lage der Zielgruppe dabei zeigt.

9.1 Bedeutung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Die Partizipation des Individuums an den gesellschaftlichen Gütern wird wesentlich durch dessen Stellung in der Arbeitswelt bestimmt. Die Erwerbstätigkeit prägt sowohl seinen sozialen Status, als auch sein eigenes Selbstbild – man *arbeitet* z.B. nicht bloss als Mechaniker, man *ist* ein Mechaniker. Ausserdem generiert sie ökonomische Freiheit, die für die Gestaltung der eigenen Lebensentwürfe entscheidend ist. Für Sen führt die Arbeitslosigkeit nicht nur zum fehlenden Einkommen, sondern auch zu einer starken Einschränkung der Freiheit, Initiative und Begabungen des Individuums (vgl. Sen 2005: 33). „Zu den vielfältigen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit zählt unter anderem, dass einige Gruppe vom sozialen Leben ausgeschlossen werden, dass sie ihre Selbständigkeit, ihr Selbstvertrauen, ihre seelische und körperlicher Gesundheit einbüssen.“ (ebd.) Die Partizipation in der beruflichen Welt ist somit für die soziale Integration von grosser Relevanz. Sie bringt soziale Anerkennung mit sich und stellt dadurch einen zentralen Wert für die Identität in der Gemeinschaft dar. Insbesondere in unserer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, in der alle Bereiche des Lebens hauptsächlich um die bezahlte Arbeit organisiert sind. Der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedeutet also oft Teil- oder komplette Exklusion von zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufige aufgenommene Personen sind, wie im Kapitel 5 dargestellt wurde, sehr stark von Erwerbslosigkeit betroffen. Ein grosser Teil dieser Zielgruppe ist von der Sozialhilfe abhängig. In den nächsten Schritten geht es somit darum, zu schauen, wie die berufliche Integration dieser Zielgruppe heutzutage konzipiert ist und zwar im Rahmen der Sozialhilfe, da Arbeitsintegrationsmassnahmen für sie überwiegend innerhalb dieser Instanz stattfinden.

9.2 Gestaltung der aktuellen beruflichen Integration

Die Gestaltung der Massnahmen in der heutigen beruflichen Integration berührt schweizweit auf das Konzept der Aktivierungspolitik. Der Kerngedanke dahinter ist der Abbau der Passivität der unterstützten Personen durch staatliche Massnahmen und die Forderung nach aktiver Bemühung um ihre eigene Integration. Der aktivierende Staat ist zwar in verschiedenen Ebenen der Sozialpolitik präsent (Sozialhilfe, Drogenpolitik, Arbeitslosenversicherung usw.), bekommt aber im Bereich der Arbeitsintegration von Migrantinnen und Migranten einen verstärkten Charakter: die Ergebnisse des staatlichen Handlungsdruck auf eine zugewanderte Person haben direkten Einfluss auf die behördliche Entscheidung bzgl. ihres Aufenthaltsstatus. Der Grad der Integration, die bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für Flüchtlinge beispielsweise zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 60 Abs. 2 AsylG; Art. 34 Abs. 4 AuG), ist oft von der Frage um ihre finanzielle Unabhängigkeit begleitet. Bei den vorläufig Aufgenommenen, die grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben, aber jedoch einen Gesuch nach fünf Jahren rechtmässigem Aufenthalt einreichen dürfen, spielt die Fürsorgeunabhängigkeit noch entscheidendere Rolle.

Durch das Gegenleistungsprinzip, bei dem die Betroffene die Leistung zu ihrer Integration in der beruflichen Welt erbringen müssen, soll der Staat durch Anreize (sein es positive oder negative) die Eigeninitiative, Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Individuen für ihre Ein- bzw. Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt aktivieren. Für die Sozialhilfe beziehende Flüchtlinge und vorläufigen Aufgenommenen bedeutet das die Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen sowie an Sprachkursen. Anhand der schon erwähnten Integrationsvereinbarungen wird eine Art von Vertrag mit den Betroffenen abgeschlossen, welcher die gegenseitigen Rechten und Pflichten und die Konsequenzen der Nichterfüllung der staatlichen Erwartungen festhält. Jede staatliche Leistung wird somit mit einer Gegenleistung gekoppelt. Die positiven Anreize können in Form von materiellem Beitragen sein. Im Rahmen der Sozialhilfe werden z.B. folgende Massnahmen berücksichtigt:

- Integrationszulage (IZU): gilt als ein Instrument der Sozialen Arbeit (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich: 8.2.01.). Die IZU ist eine personsbezogene Leistung und wird gewährleistet, wenn die unterstützte Person an Integrationsprogrammen wie z.B. Praxisassessment, gemeinnützige Arbeit, Qualifizierungsprogramme oder Bildungskurse teilnimmt. Im Kanton Zürich variiert die IZU beispielsweise zwischen Fr. 100.– und Fr. 300.– (vgl. ebd.).
- Minimale Integrationszulage (MIZ): wird ausgerichtet, wenn das Individuum trotz in den Behördenaugen erkennbaren und nachvollziehbaren Bemühung aus z.B. krankheitsbedingten Gründen nicht in der Lage ist, die erwünschte Integrationsleistung zu erbringen.

- Einkommensfreibetrag (EFB): ist ein unterstützendes finanzielles Mittel für Personen ab 16 Jahren, die im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften. Die Voraussetzung dabei ist, dass die Person eine Erwerbstätigkeit mit Erzielung eines marktüblichen Lohnes, auf welchem Sozialversicherungsleistungen abgerechnet werden, ausübt. Im Kanton Zürich beträgt der EFB bei einer 100%-Anstellung Fr. 600.– (vgl. ebd.).

Die negativen Anreize durch die staatlichen Massnahmen im Rahmen der Sozialhilfe umfassen die finanziellen Sanktionen, wobei die ungenügende Bemühung bei eigenen Arbeitsintegration oder Verweigerung der Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogramme durch Kürzungen der Unterstützungsleistungen auf das absolute Minimum bestraft werden können.

In Bezug auf die Kompetenzerteilung sind die Kantone für die Sozialhilfe von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen – wie auch von anderen Personen aus dem Asylbereich – zuständig. Der Bund leistet den Kantonen Integrationspauschale für die berufliche und soziale Integration dieser Zielgruppe (vgl. Art 18 VIntA). Dazu gehören Pauschale für die Sprachförderung, Finanzierung von Integrationsprojekte, Beiträge an berufliche Eingliederungsmassnahmen und Einarbeitungszuschüsse sowie subsidiäre Ausbildungsfinanzierung. Anhand dieses finanziellen Beitrags des Bundes gestalten und koordinieren die Kantone berufliche und soziale Integrationsprojekte, die das übergeordnete Ziel der direkten beruflichen Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt verfolgen (vgl. BFM, Bericht Integrationsprojekte 2007 für vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge).

9.2.1 Berufliche Integration von anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen

Der wichtigste Pfeiler der Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen befindet sich innerhalb der Sozialhilfe. Die Sozialberaterinnen und -berater arbeiten für die Existenzsicherung der bedürftigen Personen und sind gleichzeitig fallführende Stelle in einem Netzwerk von Integrationsprogrammen und -angeboten. Die Hauptaufgabe besteht hierbei darin, die Betroffenen im Sinn des Aktionsprinzips „Fördern und Fordern“ bei ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Aufgrund ihres Status und ihrer Lebenslage weisen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene integrationsrelevante Faktoren auf, die diese Eingliederung stark beeinflussen. Es ist somit wichtig, dass die fallführenden Stellen diese Faktoren wahrnehmen und sie im Zusammenhang des einzelnen Falles analysieren. Dadurch können sie einschätzen, in wieweit diese Faktoren die Arbeitsintegration der Zielgruppe tatsächlich fördern oder eher begrenzen. Folgend werden diese Faktoren aufgelistet und in Bezug auf Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene eruiert:

- **Sprachkenntnisse:** Integrationsprogramme und -angebote für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen richten sich hauptsächlich auf den Aspekt der Sprachförderung. Der Bund stellt in verschiedenen Publikationen (vgl. Bericht Integrationsprojekte für vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge 2007; Bericht Integrationsmassnahmen 2007) das Erlernen einer Landsprache als eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche berufliche Integration dar. Infolgedessen befinden sich die Sprachförderungen in jeden Leitbildern, Gesetzen und Integrationsvereinbarungen. Kenntnis der Aufnahmegesellschaftssprache ist ein Bestandteil der Gegenleistung, welche die Betroffenen erbringen müssen. Auf der Ebene der fachlichen Diskussion plädiert Esser (2001: 3) für den Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes und die daran „strukturelle“ Assimilation (im Sinne von sozialem Aufstieg) in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt. Für Esser ist die Sprache „selbst Teil wie auch Bedingung und Folge anderer Prozesse der Integration“ (Esser 2006: 23). Der Erwerb einer Sprache soll allerdings nicht ausschliesslich in Rahmen obligatorischer Sprachkurse stattfinden, sondern sie ist, wie Esser (2001: 3) betont, vor allem ein Resultat der alltäglichen Kontakte mit der Aufnahmegesellschaft. Viele Fachleute begegnen in der Fachdiskussion der Forderung nach Teilnahme an Sprachkursen mit Skepsis. Die „Sprache als Schlüssel zur Integration“, wie Mateos (2009: 98) formuliert, ist zwar eine Zauberformel innerhalb des politischen Diskurses der Integrationspolitik. Aber in wieweit verpflichtende Integrationsmassnahmen die berufliche Integration tatsächlich begünstigen, scheint fraglich. Erstens kann sich die Verpflichtung zum Besuch eines Sprachkurses negativ auf die Motivation der Individuen auswirken. Integrationskurse sind nur dann erfolgreich, wenn sie mit der Eröffnung von konkreten Perspektiven, beispielsweise dem Zugang zum Arbeitsmarkt verknüpft werden (Prodolliet 2009: 50). Im Spezialfall anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, die eine Zeit lang während des Asylverfahrens unter Arbeitsverbot standen und bei ihrem Versuch, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren mit grossen gesellschaftlichen Barrieren konfrontiert sind, ist ein plötzliches, obligatorisch verordnetes Lernen für die Motivation nicht förderlich. Die Sprachkurse bekommen einen Strafcharakter. Unter dem Aspekt des Vermeidens von Sanktionen bringt der obligate Besuch kaum die notwendige Motivation für den Spracherwerb. Eine zweite Überlegung ist, dass die starke Forderung nach Sprachkenntnissen die Verantwortung für die berufliche Integration allein bei den Betroffenen verortet. Integration geschieht dadurch einseitig, indem die Zugewanderten die Bemühung und Fähigkeit zeigen müssen, während die einheimische Bevölkerung vom Prozess ausgeklammert wird. Und drittens scheint es der Verfasserin, dass es bei einer starken Gewichtung der Landessprachekompetenz die anderen Ressourcen der Betroffenen unterschätzt werden können. Viele anerkannte Flüchtlinge und vorläufig

Aufgenommenen sprechen neben ihrer Muttersprache Englisch und andere Sprachen ihrer Region, die für die Integration ebenfalls förderlich sind. Der Erwerb der Sprache der Aufnahmegesellschaft ist zwar von Bedeutung, aber keineswegs hinreichender Bestandteil der Integrationsförderung. Es lässt sich somit feststellen, dass das Obligatorium und die daran gekoppelten Sanktionen eher hemmende Effekte auf den Integrationsprozess des einzelnen Individuums haben können. Integration im Sinne von „gegenseitigem Prozess“, der sowohl Zugewanderten als auch Einheimische, ist demzufolge eine ferne Realität.

- **Anerkennung von Diplomen und Arbeitserfahrung:** Studien zeigen (vgl. Vorstudie „Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung“; Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Eritreer/innen im Kanton Zürich), dass die berufliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen nicht ausschliesslich an mangelnden beruflichen Qualifikationen scheitern kann. Ein beachtlicher Teil dieser Zielgruppe verfügt über langjährige Berufserfahrung im Herkunftsland oder über ausländische Diplome. Diese werden allerdings in der Schweiz nur teilweise oder gar nicht anerkannt. Anerkennungsverfahren von ausländischen Abschlüssen und Berufspraxis wird von Experten und Expertinnen (vgl. Vorstudie „Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung“: 22) als komplex und integrationshemmend beurteilt. Es gibt keine zentrale Stelle für Anerkennungsfragen. Die Kompetenz liegt also bei der jeweils zuständigen Behörde, die anhand eingereichter Dokumente die Entscheidung treffen. Dies stellt für qualifizierte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen eine grosse Hürde dar, weil sie selten über entsprechende Dokumente verfügen. „Die Beschaffung der erforderlichen Dokumente kann je nach Land, politischer Situation und individuellem Ausreisegrund sehr kompliziert, aufwendig oder gar unmöglich sein.“ (ebd.: 13) Auch direkt im Arbeitsmarkt stossen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit ihren Qualifikationen auf Ablehnung. Viele Arbeitgebende stehen diesen Qualifikationen skeptisch und misstrauisch gegenüber. Wenn die Zielgruppe tatsächlich auf den ersten Arbeitsmarkt gelangt, übt sie oft einfache und niedrig entlohnte Tätigkeiten (Studie Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen 2008: 32) aus. Der grösste Teil der erwerbstätigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen arbeitet in Bereichen der Gastronomie, Hauswirtschaft, Reinigung oder Bau (vgl. Bericht Integrationsprojekte 2007 für vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge). Diese fehlende Anerkennung bedeutet für Hoch- bzw. Qualifizierte eine Hemmung ihrer Arbeitsintegration. Aufgrund gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ist es für diese Gruppe schwer, ihre Potenziale und Ressourcen in ihrem beruflichen Integrationsprozess umzusetzen, auch wenn sie die notwendige Motivation und Qualifikation besitzen.

Hierbei ist zu betonen, dass sich die heutige Integrationspolitik zu stark auf die Sprachkompetenz fokussiert und die vorhandenen Ressourcen der betroffenen Gruppe konsequent missachtet.

- **Status „vorläufig Aufgenommene“:** der Begriff „vorläufig“ weist auf eine unsichere Aufenthaltsperspektive hin, darauf, dass der Verbleib eher von vorübergehender Natur ist. Fakt ist aber, dass vorläufig aufgenommene Personen über Jahre hinweg in der Schweiz bleiben und sie dabei seit der Revision des Asylgesetzes per 01. April 2006 über Arbeitsmarktzugang verfügen. Arbeitgebende sind allerdings über den Status der vorläufigen Aufnahme und die damit verbundenen Rechte nicht ausreichend informiert (vgl. Studie Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen 2008: 41f) und begegnen Arbeitsnehmenden mit einer solchen Aufenthaltsbewilligung unsicher und misstrauisch. Viele potentielle Arbeitgeber wissen gar nicht, dass sie vorläufig aufgenommene Personen anstellen dürfen. Seit der expliziten Empfehlungen des Berichtes Integrationsprojekte 2007 für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge versucht der Bund Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen gezielt über den Status der Zielgruppe zu informieren. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und das BFM haben beispielsweise eine Broschüre publiziert, in der die Möglichkeiten und Bedingungen für die Anstellung von vorläufig Aufgenommenen für Unternehmerinnen und Unternehmer, Personalverantwortliche sowie Lehrmeisterinnen und Lehrmeister detailliert eruiert werden (SECO/BFM) Trotz Bemühungen bleiben Arbeitgebende bei einer Anstellung von Personen mit vorläufiger Aufnahme zurückhaltend.

- **Gesundheitliche Situation:** eine Befragung des ehemaligen Bundesamts für Flüchtlinge (zit. nach BFM 2006: 98) zeigte, dass ca. 15% der Flüchtlinge psychische und physische Probleme haben, die sie im Arbeits- und Alltagsleben beeinträchtigen. Zahlreiche Faktoren können bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu schweren psychischen und physischen Belastungen führen: erlebte Traumatisierung im Herkunftsland, Bedrohung der körperlichen Integrität, negative Erfahrungen in der Fluchtgeschichte, unsicherer Status im Aufnahmeland, Angst vor Rückschaffung und/oder Sorge um die zurückgebliebenen Angehörigen. Ein solches psychisches Leiden ist für die unterstützenden Fachleute oft nicht sofort erkennbar, weil die Betroffenen in vielen Fällen nicht in der Lage sind, über ihre Situation zu sprechen. Psychische Belastung wirkt sich aber stark auf das Integrationsverhalten der Betroffenen aus. Sie kann den Wunsch, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, bremsen, oder die Motivation, eine Landessprache zu lernen, beeinträchtigen (vgl. Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Eritreer/innen im Kanton Zürich 2013: 11). Die Betroffenen können

infolgedessen in der Beratung als schwierige, nicht kooperative oder renitente Klientinnen oder Klienten wahrgenommen werden. Für die Professionellen der Sozialen Arbeit und überhaupt für Fachleute im Asylbereich, ist es also wichtig, sich bewusst zu sein, dass sie in der Arbeit mit Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen mit traumatisierten Menschen zu tun haben können. Diese Erwägung ist in der heutigen sanktionsfreudigen Integrationspolitik um so mehr erforderlich. Der reine Handlungsdruck im Sinn des Aktionsprinzips „Fördern“ und „Fordern“ beweist sich auch in diesem Kontext als ungeeignetes Mittel, das zu noch schwerwiegenderer, negativer Wirkung auf die Integration der Betroffenen führen kann.

- **Begrenzte Mobilität:** Sowohl anerkannte Flüchtlinge als auch vorläufig aufgenommene Personen geniessen im Arbeitsmarkt die Gleichbehandlung mit inländischen Personen. Das heisst, dass für sie der Vorrang inländischer Arbeitskräfte nicht gilt. Trotz dieser Erleichterung beim Zugang zum Arbeitsmarkt kann die Zielgruppe nicht einfach eine Stelle annehmen und sich beruflich selbständig zu machen. Dafür brauchen sie eine Arbeitsbewilligung der zuständigen Behörden. Diese prüfen, ob die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen erfüllt sind, um Arbeitsnehmende zu schützen und Dumping-Löhnen zu vermeiden. Sie regeln dabei auch die Bezahlung der Sonderabgabe bei vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern. Die Erteilung der Arbeitsbewilligung ist zwar eine formelle Angelegenheit, kann aber ein Hindernis für den Einstieg in den Arbeitsmarkt sein. Für die Bearbeitung des Antrages wird eine Gebühr erhoben und sie kann etwa 2-5 Wochen dauern. Viele Arbeitgebende sind nicht bereit, die Kosten und den zusätzlichen zeitlichen und administrativen Aufwand in Kauf zu nehmen. Ausserdem ist eine Arbeitsbewilligung immer mit einer bestimmten Stelle verknüpft, sodass die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen bei jedem Stellewechsel eine neue Bewilligung einholen müssen (Art. 29 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO] vom 6. Oktober 1986). Was die Zielgruppe in ihrer beruflichen Mobilität auch ziemlich begrenzt, ist die Tatsache, dass ein Kantonswechsel nur unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt wird. Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) stellt in ihren Empfehlungen für die Ausländer- und Integrationspolitik (2004: 15) fest: „diese Einschränkung der geografischen und beruflichen Mobilität bildet insoweit ein Integrationshemmnis, als sie bei der Wahl der Aufenthaltsort und bei der Stellensuche nur wenig Freiraum lässt.“
- **Asylverfahren:** Während der ersten drei Monate des Asylverfahrens gilt für die später anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ein generelles Arbeitsverbot, welches auf sechs Monate verlängert werden kann. Nach dieser Periode dürfen die

Behörden ihnen eine Bewilligung für ein befristetes Arbeitsverhältnis erlassen. Voraussetzung dafür ist aber ein Gesuch einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers mit der rechtmässigen Einhaltung des inländischen Vorrangs, was für den überwiegenden grossen Teil der Asylsuchenden die Erwerbsuntätigkeit bedeutet. Mithin sind die anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen vorerst unvermeidlich sozialhilfeabhängig. Für den Grossteil der Zielgruppe ändert sich mit der Anerkennung bzw. vorläufigen Aufnahme nicht viel an ihrer Fürsorgeabhängigkeit. Sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosenversicherung und wie schon erwähnt beziehen ca. 86% aller anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge in der Schweiz Sozialhilfe. Durch Ausschluss vom Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens geht wertvolle Zeit verloren. Die Betroffenen werden dadurch zur Passivität verurteilt. Diese wirkt desintegrativ und führt oft zur Demotivation und Perspektivenlosigkeit. Je länger die Dauer des Asylverfahrens und somit der Zeit der Beschäftigungslosigkeit sind, desto mehr nimmt die Integrationsfähigkeit der Personen ab (vgl. TAK 2004: 22).

10 VERWIRKLICHUNGSCHANCEN UND POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER BERUFLICHEN INTEGRATION

Wie ausführlich diskutiert wurde, verbindet Amartya Sen die realen Verwirklichungschancen eines Menschen mit den individuellen Freiheiten, die diesem ermöglichen, seinen Lebensplan zu realisieren. Chancengleichheit bedeutet in dieser Grundhaltung, dass alle Mitglieder einer Gesellschaft über die selben Handlungsfreiheiten verfügen, ihr Leben aktiv zu gestalten. Die Aufgabe des Staats besteht u.a. darin, materielle und institutionelle Bedingungen zu gewähren, um gleiche Ausgangssituationen herzustellen.

In Bezug auf die berufliche Integration der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen sorgt der Bund zwar dafür, die notwendigen finanziellen Mittel zu Verfügung zu stellen (vgl. Art. 18 VIntA). Laut Sens Konzept geht es aber nicht nur um die Verteilung der Ressourcen, sondern viel mehr um die Umsetzungsmöglichkeiten der Person. Der Staat soll aus Sens Perspektive Freiheitshindernisse beheben (vgl. Sen 2005: 10) und als ein Mittel funktionieren, das den Menschen Handlungsspielräume eröffnet und keineswegs mehr Zwang ausübt. Die heutige Integrationspolitik setzt sich hingegen vermehrt für Mitwirkungspflicht, Kontrollmechanismen und Sanktionen ein. Ihre Rahmenbedingungen, die von der Schweizer Gesellschaft durch zahlreiche Abstimmungen gestaltet und rechtlich festgelegt wurden, begrenzen die Handlungsfreiheiten der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in verschiedenen Hinsichten (Umsetzung von Integrationsvereinbarungen, berufliche Mobilität, Anerkennung ausländischer Diplome, Arbeitsverbot während dem

Asylverfahren usw.). Diese Einschränkung der Handlungsautonomie erschwert eine erfolgreiche berufliche Integration.

Betreffend das Verhältnis zwischen individueller Handlungsfähigkeit und gesellschaftlicher Bedingungen, das in Sens Konzept im Mittelpunkt steht, lassen sich hinsichtlich beruflicher Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zwei Überlegungen ableiten: zum einen wird das Prinzip „Fördern und Fordern“ mittlerweile so umgesetzt, dass die Verantwortung für die berufliche Integration des Individuums sehr stark bei diesem verortet wird. Obwohl es sich bei der Integration eigentlich um einen gegenseitigen Prozess und eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft handelt (Siehe Kapitel 6.2), wird sie implizit als individuelle Anpassungsleistung verstanden. Die strukturellen Verhältnisse und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die, wie im Kapitel 8.2.1 dargestellt wurden, integrationshemmend wirken, werden ausser Acht gelassen. Entwicklung heisst für Sen Behebung von Unfreiheiten und hierbei müssen der Staat und die Aufnahmegesellschaft ihre Verantwortung übernehmen und aktiv handeln. Zum andern gibt es in der heutigen beruflichen Integration für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene eine breite Palette von individuellen Fördermassnahmen, was sinnvoll und begrüssenswert ist. In Anlehnung an Sens Gedanken über instrumentelle Freiheit sollen sich die Förderangebote aber nicht nur auf die Integration als Resultat richten, sondern schon in sich selbst eine Funktion der Integration wahrnehmen. Wir als Aufnahmegesellschaft fördern die Integration der Zugewanderten, nicht weil unsere Gesellschaft am Schluss davon profitiert, sondern hauptsächlich weil die Zugewanderten als langfristige Mitglieder unserer Gesellschaft das grundlegende Recht auf Partizipation haben. Daraufhin ist es erforderlich, ihre Präferenzen, Fähigkeit und Funktionen wahrzunehmen und in den Integrationsprozess mit einbeziehen und nicht einfach warten, dass sie an die vorgegebene Struktur der Dominanzkultur anpassen.

10.1 Partizipation der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Wie Kapitel 4.2 dargestellt wurde, versteht Sen die instrumentellen Freiheiten als Voraussetzung für die Erweiterung der Verwirklichungschancen eines Individuums. Um die Chance auf berufliche Integration der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen unter Sens Perspektive zu eruieren, wird im Folgenden ihre Situationslage anhand der instrumentellen Freiheit analysiert.

- 1. Politische Freiheit:** Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verfügen, wie alle Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, über kein eidgenössisches Stimm- und Wahlrecht. Auch in den meisten Kantonen und Gemeinden dürfen sie nicht abstimmen. Sie sind somit nicht in Lage, die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die ihr Leben so strikt bestimmen, zu beeinflussen. Sen sieht in der politischen Freiheit nicht nur

einen instrumentellen Wert, sondern auch eine konstitutive Voraussetzung für die Gestaltung des eigenen Lebens in einer Gesellschaft. Die fehlenden Chancen auf Mitentscheidung in demokratischen Prozessen bedeuten einen Ausschluss aus dem Gemeinschaftsleben. Dies kann die Motivation der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, sich in der Aufnahmegesellschaft zu integrieren, beeinträchtigen. Wie sich dies konkret auf die berufliche Integration auswirkt, ist jedoch ungewiss. In Anlehnung an Sens Gedanken kann davon ausgegangen werden, dass die Einschränkung einer instrumentellen Freiheit direkte Wirkung auf die andere hat. Somit könnte das Engagement, sich ökonomisch in einer Gesellschaft zu etablieren, die man nicht mitgestalten darf, abnehmen.

2. **Ökonomische Einrichtungen:** anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sind von Erwerbslosigkeit stark betroffen. Für Sen ist die Teilhabe des Individuums an ökonomischen Ressourcen zum Zweck des Konsums, der Produktion und des Tausches (vgl. Sen 2005: 53) eine unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung des individuellen Lebensplanes. Die Zielgruppe ist zwar bezüglich Zugang zum Arbeitsmarkt den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt, ihre ökonomische Freiheit wird aber, geschildert wurde, von rechtlichen und bürokratischen Hindernissen beschränkt. Ausserdem hat die z.T. lange Zeit von Erwerbsuntätigkeit während des Asylverfahrens schwere Folgen auf ihre berufliche Eingliederung. Dies zeigt sich auch im grossen Anteil der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, die Sozialhilfe beziehen. Obwohl der Ausschluss des Erwerbslebens eine markante Einschränkung repräsentiert, sollen sich die unterstützenden Fachpersonen bei der Arbeitsintegration der Zielgruppe im Sinne von Sens Konzept nicht per se auf den Ein- bzw. Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt konzentrieren. Dies tönt zwar etwas paradox, aber es lässt sich anhand folgender Überlegung argumentieren: in seinem Entwicklungsverständnis nimmt Sen den Fokus vom Ziel weg (Siehe S.11 Kapitel 4.2). Für ihn ist es wichtig, dass das Individuum während des Entwicklungsprozesses genügend Freiräume hat, um mitzuwirken und Fortschritte machen zu können. Diesem Gedanke zufolge ist es für den Unterstützungsprozess von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen massgeblich, die weiteren instrumentellen Freiheiten zu thematisieren und fördern. Politische Partizipation, Zugang zu sozialen Einrichtungen, Vertrauen und Transparenz gegenüber gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie soziale Sicherheit spielen somit bei der beruflichen Integration eine fundamentale Rolle. Die individuellen Fähigkeiten zusammen mit diesen Freiheiten entscheiden, in wieweit sich ein Individuum erfolgreich in den Arbeitsmarkt eingliedern wird.
3. **Soziale Chancen:** einerseits haben die anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen durch die Förderungsmassnahmen im Rahmen der aktuellen

Integrationspolitik Zugang zu Sprachkursen und Integrationsprogrammen. Dies ist ein wichtiger und begrüßenswerter Anteil der Integrationspolitik. Umstritten bleiben allerdings die obligatorisch verordneten Massnahmen. Andererseits ist der Zugang zu schweizerischen Ausbildungs- und Lehrgängen für diese Gruppe aufgrund u.a. der erforderlichen Sprachkenntnisse einer Landsprache ziemlich beschränkt. Die Mehrheit der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen gelangt nur in prekäre Arbeitsstellen (Studie Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen 2008: 32). Der Aufstieg zu einer qualitativ befriedigenden Arbeitsstelle ist ohne schweizerische Ausbildung oder Lehre relativ schwierig. Darüber hinaus werden die ausländischen Diplome und beruflichen Erfahrungen von qualifizierten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen hierzulande nur schwer anerkannt. Hieraus lässt es sich feststellen, dass auch diese instrumentelle Freiheit bei der Zielgruppe ziemlich beschränkt ist.

4. **Transparenzgarantie:** Inwieweit die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen die Klarheit haben, was die Schweiz als Aufnahmegesellschaft ihnen anzubieten hat, ist schwierig zu beurteilen. Es kann sein, dass die spezifischen Regeln der Integrationspolitik unmittelbar nach dem komplexen Asylverfahren für die Betroffenen nicht nachvollziehbar sind. Die Integrationsvereinbarungen können sich in diesem Zusammenhang als ein Mittel zeigen, bei dem die Betroffenen direkten Kontakt zu den Behörden haben und die gegenseitigen Erwartungen sowie Rechte und Pflichten geklärt werden können. Die Gewährleistung der Transparenz hängt dabei einerseits davon ab, wie die Behörden ihre Verfahrensweise gestalten, andererseits auch von der Sprachkenntnis der Betroffenen.
5. **Soziale Sicherheit:** das Existenzminimum von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist durch die wirtschaftliche Sozialhilfe gewährleistet. Sie unterstehen, wie alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, auch der obligatorischen Krankenversicherung. Sie sind allerdings von der Invalidenversicherung (IV) und Ergänzungsleistung (EL) in den ersten ununterbrochenen fünf Aufenthaltsjahren in der Schweiz (vgl. TAK 2004: 48) ausgeschlossen. Es ist anzunehmen, wie TAK (ebd: 46) in ihrem Bericht zu rechtlichen Integrationshemmnissen feststellt, dass diese Regelung die Integration der Betroffenen beeinträchtigt.

11 LEITPRINZIPIEN FÜR DIE SOZIALE ARBEIT

Die Situationslage der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ist letztlich nicht aufgrund von rechtlichen und staatlichen Strukturen begrenzt. Basierend auf dem Verwirklichungschancenansatz lässt sich feststellen, dass ihnen genügend Handlungsspielräume angeboten werden müssen, damit sich ihre Chancen auf Partizipation im Arbeitsmarkt vergrössern können. Integration in diesem Sinn würde sich auf die Verwirklichung der Chancengleichheit, die Nutzung der Potentiale und die Berücksichtigung der Vielfalt richten. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse bei dieser theoretischen Auseinandersetzung lassen sich folgende Prinzipien für die Soziale Arbeit in diesem Feld ableiten:

- **Prinzip der offenen Integration:** die Soziale Arbeit verfolgt eine offene Integration, gestützt auf die Prinzipien der Menschenrechte und die Rechte von Partizipation jedes Individuums. Sie handelt bewusst zwischen den Polen der Chanceneröffnung und Anpassungserwartung. Dabei setzt sie sich einerseits für die Autonomie der Betroffenen ein. Andererseits achtet sie nicht nur auf die Anpassungsfähigkeiten der Individuen, sondern erwartet und fordert die Anpassungsfähigkeiten der Aufnahmegesellschaft. Eine offene Integration ist ein gegenseitiger Prozess, der Toleranz, Offenheit und Anerkennung sowohl von den zu integrierenden Individuen als auch von der Gesellschaft benötigt.
- **Prinzip der individuellen Freiheit:** bei der professionellen Unterstützung der anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in ihrer beruflichen Integration hält sich die Soziale Arbeit an die Prämissen, dass über je mehr Handlungsfreiheit eine Person verfügt, desto grösser ihre Chancen, die von ihr erwünschten Integration zu verwirklichen, sind. Dieser Grundgedanken setzt ein positives Menschenbild voraus, welches die Annahme vertritt, dass jedes Individuum in der Lage ist, seine Freiräume mit einer guten Absicht zu nutzen. Kontrollmechanismen dürfen dabei nicht im Vordergrund stehen. Integrationsvereinbarungen sollen als unterstützende Mittel und nicht als Sanktionen eingesetzt werden. Berufliche Integration im Sinn der individuellen Freiheit heisst auch Integrationshemmnisse und -barrieren zu beseitigen. Sie soll sich z.B. nicht auf den Erwerb der Sprache reduzieren. Die Überwertung der Sprache begrenzt die Umsetzungsmöglichkeiten anderer Fähigkeiten der Betroffenen. Beim Unterstützungsprozess sollen die Professionellen der Sozialen Arbeit die individuellen vorhandenen Ressourcen erkennen und gewisse Funktionen mit Blick auf die ökonomische Dynamik des Arbeitsmarkts aktivieren. Wichtig dabei ist, die Präferenzen und Bedürfnisse der zu integrierenden Person während des Unterstützungsprozesses miteinzubeziehen.

- **Prinzip der Integration als Prozess:** berufliche Integration im Sinn der Verwirklichungschancen richtet sich nicht auf einen zu erreichenden Zustand sondern fokussiert sich auf den Prozess selber. Im Laufe dieses Prozesses sollen die Professionellen der Sozialen Arbeit sowohl die individuellen Fähigkeiten als auch die gesellschaftlichen strukturellen Ebenen berücksichtigen. Die Soziale Arbeit soll z.B. bei staatlichen Institutionen und potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit machen, damit eine explizite Informationspolitik bzgl. Rechten und Potenzialen als Arbeitskraft der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen stattfindet. Die gesellschaftlichen Strukturen sollen sich auch an die Ressourcen der Zielgruppe anpassen. Das heisst, ihre Qualifikationen und Berufserfahrung an zu erkennen und genügend Freiräume anbieten, damit sie ihre Fähigkeiten umsetzen und erweitern können.

12 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Integration gestützt auf die Idee der Vermeidung der Instabilität und auf die Furcht vor Desintegration führt zu einem geschlossenen Integrationsverständnis, bei dem die Kontrollmechanismen und Sanktionen im Vordergrund stehen. Integration im Sinn von Chancengleichheit verfolgt hingegen ein offenes Verständnis, wobei die Rechte der Individuen auf Partizipation mehr Relevanz gewinnen. Die aktuelle schweizerische Integrationspolitik fokussiert sich sehr stark auf die Kontrollebene. Das Handeln der Sozialen Arbeit in diesem Feld steht daher unter gesellschaftlichen und politischen Druck und läuft ständig die Gefahr, stark von einem disziplinierenden und kontrollierenden Charakter geprägt zu werden. Gestützt auf ihre ethische Professionsgrundlage und fachliches Wissen ist sie aber in der Lage, gegenüber diesem Druck Argumente für eine gerechte professionelle Unterstützung der Betroffenen vorzubringen. Das Verwirklichungschancenkonzept von Sen bietet in diesem Zusammenhang eine fundierte theoretische Orientierung. Die Erweiterung der Chancen auf Partizipation der Menschen wird in direktem Verhältnis zur Zunahme der Handlungsspielräume der Menschen und der wechselseitigen Beziehung zwischen individuellen Fähigkeiten und gesellschaftlichen Gegebenheit verstanden.

Konkret auf das Beispiel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen wurde gezeigt, dass ihre Handlungsfreiheit von unterschiedlichen gesellschaftlichen und rechtlichen Barrieren eingeschränkt wird. Überbewertung der Sprache, Mobilitäts- und Arbeitsrechtsbeschränkungen, Nichtanerkennung der Bildungsnachweise und Berufserfahrungen, erschwerten Zugang zu Bildungsangeboten, sowie Skepsis und Unsicherheit seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Bezug auf die Anstellung dieser Gruppe begrenzen die Freiheiten dieser Gruppe und erschweren somit ihre Chancen auf eine zufrieden stellende berufliche Integration.

Die in der vorliegenden Bachelor Thesis abgeleiteten Prinzipien sind das Resultat aus einer sehr theoretischen Auseinandersetzung mit der Politik und dem Konzept von Sen. Sie sollen dazu beitragen, dem Handeln der Sozialen Arbeit Denkanstöße zu geben. Die konkreten Chancen von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen auf einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt lassen sich aber schwer verwirklichen, solange die staatliche und gesellschaftliche Gegebenheit ihre Verantwortung am Prozess nicht wahrnehmen. Die instrumentellen Freiheiten der Zielgruppe müssen gewährleistet werden. Dies bedingt die Entwicklung eines gemeinsamen, auf Chancengleichheit gerichteten Integrationsverständnisses, eine sorgfältige Überprüfung der aktuellen Integrationsinstrumente sowie Aufhebung der rechtlichen Hemmnisse für die berufliche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen.

13 LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

Literatur

AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. Professionelle Soziale Arbeit Schweiz, Bern.

Bibouche, Seddik/Held, Josef (2009). Reflexion über grundlegende Probleme der Integration. In: Sauer, Karin Elinor/Held, Josef (Hg.). Wege der Integration in heterogenen Gesellschaften. Vergleichende Studien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13 – 22.

Böhnisch, Lothar (2011). Lebenslagenkonzept und Capability Approach. In: Thiersch, Hans/Treptow, Rainer (Hg.). Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik. (10). S. 70 – 74.

D'Amato, Gianni (2005). Integration: eine Herausforderung für die Städte in der Schweiz? In: D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta (Hg.). Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo Verlag. S. 10 – 34.

D'Amato, Gianni/Fibbi, Rosita (2006). Bürgerschaftspolitik statt Neopatriotismus. Zur Debatte über Integration. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialpolitischen Politik. thema. Migration, Integration und Menschenrechte. (51/06). Zürich. S. 75 – 83.

Durkheim, Émile (1992). Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Esser, Harmut (2001). Integration und ethnische Schichtung. Zusammenfassung einer Studie für das „Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung“. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50366.pdf> [Zugriffsdatum: 5. April 2014].

Esser, Harmut (2006). Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Hobbes, Thomas (1966). Leviathan, oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates. Herausgegeben und eingeleitet von Prof. Dr. Iring Fetscher. Neuwied: Luchterhand.

Hobbes, Thomas (1996). Leviathan: erster und zweiter Teil. Übersetzung von Jacob Peter Mayer. Nachwort von Malte Diesselhorst. Stuttgart: Reclam.

Hochuli Freund, Ursula/Stotz, Walter (2011). Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit. Ein methodenintegratives Lehrbuch. Stuttgart: W. Kohlhammer.

Illes, Ruedi/Schrepfer, Nina/Schertenleib, Jürg (2009). In: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH (Hg.). Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren. Bern: Haupt.

Kessler, Thomas (2007). Fördern und Fordern: Basler Integrationsmodell. In: Becker, Helena Kanyar (Hg.). Verdrängung, Verklärung und Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007. Serie: Publikationen der Universitätsbibliothek Basel. Nr. 39. Basel: Universität Basel. S. 123 – 126.

Knecht, Alban (2012). Ressourcentheoretische Erweiterung des Capability-Ansatzes von Amartya Sen. In: Knecht, Alban/Schubert, Frank-Christian (Hg.). Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Zuteilung – Förderung – Aktivierung. Stuttgart: Kohlhammer. S. 61 – 71.

Lessmann, Ortrud (2006). Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) – Verschieden Wurzeln, ähnliche Konzepte. In: Vierteljahrheft zur Wirtschaftsforschung. 2006 (75). S. 30 – 42.

Lopez, Roberto (2009). Integration und Konflikt: Eine neue Perspektive auf den Integrationsdiskurs. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hg.). Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich und Genf: Seismo Verlag. S. 124 – 140.

Mateos, Inés (2009). „Sprache als Schlüssel zur Integration“ – eine Metapher und ihre Folgen. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hg.). Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich und Genf: Seismo Verlag. S. 98 – 123.

Meiner, Beat (2007). Asyl im Würgegriff der Politik: Aktuelle Probleme der Flüchtlingshilfe. In: Kanyar Becker, Helena (Hg.). Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940 – 2007. Basel: o.V. S. 119 – 122.

Oelkers, Nina/Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (2010). Handlungsbefähigung und Wohlergehen: Der Capabilities-Ansatz als alternatives Fundament der Bildungs- und Wohlfahrtsforschung. In: Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (Hg.). Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft. S. 85 – 89.

Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (2010). Der Capabilities-Ansatz als eine neue Orientierung in der Erziehungswissenschaft. In: Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (Hg.). Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft. S. 9 – 13.

Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (2009). Einleitung: Fördern und Fordern revised. Seismografien zum gegenwärtigen Integrationsdiskurs. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hg.). Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich und Genf: Seismo Verlag. S: 9 – 20.

Prodoliet, Simone (2006a). „Integration“ als Zauberformel. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialpolitischen Politik. thema. Migration, Integration und Menschenrechte. (51/06). Zürich. S. 85 – 94.

Prodoliet, Simone (2006b). Integration – ein vieldeutiger Begriff. In: terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. 9. Jg. S: 4 – 5.

Prodoliet, Simone (2009). Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hg.). Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich und Genf: Seismo Verlag. S. 48 – 60.

Riegel, Christine (2009). Integration – ein Schlagwort? Zum Umgang mit einem problematischen Begriff. In: Sauer, Karin Elinor/Held, Josef (Hg.). Wege der Integration in heterogenen Gesellschaften. Vergleichende Studien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 23 – 40.

Schmid, Walter (2006). Zugehörigkeit und Differenz. Integriert ist, wer sich akzeptiert fühlt. In: terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. 9. Jg. S. 14 – 17.

Sen, Amartya (2000). Der Lebensstandard. In: Kallscheuer, Otto (Hg.). Rotbuch Rationen. Hamburg: Rotbuch Verlag.

Sen, Amartya (2005). Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. 3. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Steckmann, Ulrich (2010). Autonomie, Adaptivität und Paternalismusproblem – Perspektiven der Capability Approach. In: Otto, Hans-Uwe/Zielgler, Holger (Hg.). Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft. S. 90 – 115.

Wicker, Hans-Rudolf (2009). Die neue schweizerische Integrationspolitik. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hg.). Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich und Genf: Seismo Verlag. S. 23 – 47.

Gesetze

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG) SR 142.20. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html> [Zugriffsdatum: 19. März 2014].

Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) SR 142.31. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995092/index.html> [Zugriffsdatum: 15. März 2014].

Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO). SR 823.21. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860278/200711010000/823.21.pdf> [Zugriffsdatum: 21. Juni 2014].

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (VIntA) SR 142.205. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070995/index.html> [Zugriffsdatum: 20. März 2014].

Berichte und Studie

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Studie über erfolgversprechende Faktoren (2008). URL: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-erfolgskfaktoren-arbeitsintegr-d.pdf> [Zugriffsdatum: 18. April 2014].

Asylstatistik BFM (2013). URL:

<https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/quartal/2013/stat-q4-2013-kommentar-d.pdf> [Zugriffsdatum: 17. März 2014].

Bericht Integrationsmassnahmen (2007). Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. URL: <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-2007-d.pdf> [Zugriffsdatum: 18 April 2014].

Bericht Integrationsprojekte für vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge (2007). URL: <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrproj-2007-d.pdf> [Zugriffsdatum: 17. März 2014].

Bundesamt für Migration (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandsaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. URL: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-integration-bfm-d.pdf> [Zugriffsdatum: 22. April 2014].

Eidgenössische Ausländerkommission EKA (2006). Der Integrationsbegriff im Gesetz. Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen. URL: http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/medien/Leitfaden_Integrationsbegriff_d.pdf [Zugriffsdatum: 22. April 2014].

Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Eritreer/innen im Kanton Zürich AOZ (2013). Bedarfsanalyse und Empfehlung von ergänzenden Massnahmen hinsichtlich einer mehr Erfolg versprechenden Integrationsförderung der seit 2006 zugewanderten eritreischen Bevölkerung. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/aoz/Deutsch/Ueber%20das%20Departement/Weitere%20Dokumente/Aktuell/AOZ_Bedarfsanalyse_Integration_EritreerInnen_2013.pdf [Zugriffsdatum: 15. Juni 2014].

SECO/BFM. Information... über den Zugang der vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F) zum schweizerischen Arbeitsmarkt. Hier leben... arbeiten... für sich selber sorgen. URL: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/info-ausweis-f-arbeitsmarkt-d.pdf> [Zugriffsdatum: 22. Juni 2014].

Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich BFM (2012). URL: https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/sozialhilfestatistik/flue-stat-d.pdf. [Zugriffssatum: 19. März 2014].

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (2004). Rechtliche Integrationshemmnisse, Auslegeordnung und Lösungsansätze. URL: http://www.tak-cta.ch/files/docs/bericht_vom_12_november_2004.pdf [Zugriffsdatum: 21. Juni 2014].

Vorstudie „Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung“ (2011). URL: <https://www.bfm.admin.ch//content/dam/data/migration/integration/ausschreibungen/potentiale-nutzen-anh1-d.pdf> [Zugriffsdatum: 18. April 2014].

ERKLÄRUNG DER STUDIERENDEN ZUR BACHELOR THESIS

Name, Vorname: De Andrade Reichle, Alexsandra

Titel/Untertitel Bachelor Thesis:

Integration! aber wie?
Verwirklichungschancenansatz für die Soziale Arbeit in der beruflichen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen

Begleitung Bachelor Thesis:

Prof. Dr. Luzia Jurt

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Bachelor Thesis selbstständig, ohne unerlaubte Hilfe und nur unter Benutzung der angegebenen Quellen, Hilfsmittel und Hilfeleistungen verfasst und sämtliche Zitate kenntlich gemacht habe. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form, auch nicht in Teilen, keiner anderen Prüfungsinstanz vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Datum: 27. Juni 2014

Unterschrift:.....