

Arbeit statt Sozialhilfe

Vorschläge der SKOS für eine nachhaltige Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt

Bern, Januar 2017

1. Zusammenfassung

Die grosse Zahl von Asylgesuchen und in der Folge die grosse Zahl von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen¹ stellt die Schweiz vor grosse und neue Herausforderungen. Die SKOS hat im November 2015 das Diskussionspapiers „Arbeit statt Sozialhilfe“ publiziert und darin auf die Problematik der hohen Nichterwerbsquote und auf die sich abzeichnende drastische Zunahme der Sozialhilfefälle und -kosten wegen der Entwicklung im Asylbereich hingewiesen. Die Vorschläge der SKOS für eine bessere Arbeitsintegration stiessen auf grosses Echo. Die Thematik wird aktuell in Fachkreisen und zunehmend auch politisch breit diskutiert.

Seit dem Erscheinen des Diskussionspapiers der SKOS präsentierte der Bundesrat im Dezember 2015 Massnahmen zu einer Integrationsvorlehre und das SEM nahm die Vorarbeiten zur Umsetzung dieser Massnahme an die Hand. Mit dem Asylsymposium der SFH und der Bieler Tagung der SKOS fanden im Frühjahr zwei grössere Veranstaltungen zur Thematik statt. Die SODK widmete ihre Jahreskonferenz 2016 dem Thema, die EDK hat ferner ein Papier zur nachhaltigen Integration von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen herausgegeben und das SEM liess für die gleiche Bevölkerungsgruppe eine Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung machen. Das SEM publizierte zudem einen Bericht zur Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wurde die Revision des Asylgesetzes angenommen, welches nun bessere Voraussetzungen für rasche Integrationsmassnahmen bietet.

Trotz breitem Konsens, dass die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen dringlich ist, vielfältigen Aktivitäten auf allen Ebenen und dem erheblichen Einsatz von Fachpersonen und Freiwilligen für die Arbeitsintegration ist der Handlungsdruck nach wie vor unvermindert gross. Die bereits 2015 sehr hohe Zahl von Asylgesuchen und die hohe Quote von Personen mit Bleiberecht waren auch im Jahr 2016 eine Tatsache. In der politischen Diskussion wächst das Bewusstsein, dass wegen der anwachsenden Kosten für die Asylsozialhilfe und - zeitlich verzögert - wegen der zu erwartenden markanten Steigerungen der Sozialhilfearaufwendungen in Kantonen und Gemeinden dringender Handlungsbedarf besteht.

In der angelaufenen Debatte wurde die Problemanalyse der SKOS weitgehend bestätigt. Teilweise haben sich aber auch neue Erkenntnisse und Gesichtspunkte ergeben: Handlungsbedarf besteht nach wie vor in folgenden Bereichen:

- Es besteht ein strukturelles Steuerungsdefizit, dadurch wird die effiziente und nachhaltige Organisation von Arbeitsintegration erschwert. Es braucht eine Zuständigkeitsklärung und ein Modell zur wirksamen Steuerung auf Bundesebene.
- Erfolgreiche berufliche Integration erfordert vorgängig eine intensive Phase der Vorbereitung. Sowohl eine Ausbildung wie auch die direkte Vermittlung in den Arbeitsmarkt gelingen nur, wenn in einem ersten Schritt arbeitsmarktrelevante Schlüsselkompetenzen in ausreichendem Mass aufgebaut werden.
- Integrationsprogramme brauchen nebst Beschäftigung und Qualifizierung immer auch einen Bildungsanteil zum Erwerb von Sprach- und Grundkompetenzen.

¹ Im vorliegenden Dokument ist die Rede von *Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen*. Mitgemeint sind immer auch die *vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge*. Das Dokument befasst sich ausschliesslich mit der beruflichen Integration von Personen mit einem nicht begrenzten *Bleiberecht* in der Schweiz.

- Wichtige Erfolgsfaktoren für die Arbeits- und Ausbildungsintegration sind ein individuelles Jobcoaching und eine möglichst durchgehende „Fallführung aus einer Hand“.
- Um den Zugang von Personen aus dem Asylbereich zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, müssen administrative Hürden (Bewilligungspflichten, Gebühren usw.) rasch abgebaut werden.
- Die Folgekosten für die Sozialhilfe aus dem Asylbereich sind hoch. Es sind dringend sinnvolle Finanzierungs- und Abgeltungsmodelle für die Arbeitsintegrationsmassnahmen und die Sozialhilfe-Aufwendungen von Kantonen und Gemeinden zu entwickeln.

Die SKOS will mit dem vorliegenden Dokument weiterhin einen Diskussionsbeitrag leisten, wie die Arbeitsintegration im Asyl- und Flüchtlingsbereich verbessert und damit die Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden entlastet werden kann. Die SKOS äussert sich bewusst nur zu Fragen der beruflichen und sozialen Integration von Personen aus dem Asylbereich. Sie verzichtet auf eine Positionierung zur Migrationspolitik, die ausserhalb des Auftrags und des Zuständigkeitsbereichs der SKOS liegt.

Die Forderungen der SKOS zur Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen

1. Die öffentliche Hand baut Angebote zur Sprachförderung und Beschäftigungsprogramme bedarfsgerecht und ohne Verzögerung aus. Es sind möglichst rasch 5000 zusätzliche Plätze in Arbeitsprogrammen zu schaffen.
2. Die Steuerung der Massnahmen zur Arbeitsintegration wird auf der politischen Ebene optimiert. Bund und Kantone legen höchste Priorität auf die Arbeitsintegration und starten eine gesamtgesellschaftliche Integrationsoffensive.
3. Die Wirtschaft beteiligt sich angemessen an der Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich. Die öffentliche Hand trifft hierfür mit der Wirtschaft verbindliche Vereinbarungen.
4. Der Integrationsprozess ist auf der individuellen Ebene zu beschleunigen und zielgerichtet durch ein Job-Coaching zu steuern. Dabei ist den persönlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen.
5. Die Integrationspauschale des Bundes wird rasch und bedarfsgerecht erhöht. Bund und Kantone verständigen sich darüber, wer die zusätzlich anfallenden Kosten trägt.
6. Der Bund prüft, für Personen mit Bleiberecht in der Schweiz auf Gesetzesstufe eine Verpflichtung zur beruflichen Qualifizierung einzuführen.
7. Bund und Kantone sorgen dafür, dass die Arbeitsintegration in Absprache mit den Sozialpartnern durch wirksame Anreize - beispielsweise durch Einarbeitungszuschüsse und Teillohnsysteme - gefördert wird.
8. Bund und Kantone bauen bürokratische Hürden rasch ab, damit die Qualifizierungsmassnahmen effizient und wirtschaftsfreundlich umgesetzt werden können.
9. Der Bund sorgt mit einem Monitoring dafür, dass die Wirksamkeit der Massnahmen zeitnah überprüft werden kann. Es liefert damit Grundlagen für die bessere Steuerung der Arbeitsintegration.
10. Alle Integrationsangebote müssen auch für stellensuchende Inländerinnen und Inländer zur Verfügung stehen.

2. Ausgangslage

Die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung. Das hat verschiedene Gründe: Einerseits reisen sehr viele schutzsuchende Personen in die Schweiz ein. Andererseits entsprechen Bildung und berufliche Qualifikation dieser Personen sehr oft nicht den Anforderungen des Arbeitsmarkts. Gefragt sind Fachkräfte, zu integrieren sind aber meist bildungsferne Personen mit landessprachlichen Defiziten. Der Druck auf die Kantone und Gemeinden wächst. Denn wer nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden kann, verursacht Sozialhilfekosten. Das führt mittel- und längerfristig zu einem Kostenanstieg, der vor allem die Kantone und Gemeinden stark belasten kann.

Die SKOS ist äusserst besorgt über die steigende Zahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, die keine Stelle finden und deshalb nach Ablauf der Finanzierungszuständigkeit des Bundes durch die kantonale und kommunale Sozialhilfe in ihrer Existenz gesichert werden müssen. Trotz des erkannten Handlungsdrucks folgen konkrete Schritte bisher nicht mit der erforderlichen Zielstrebigkeit und Konsequenz. Zwar hat der Bund im Dezember 2015 seine Initiative zur Förderung von Integrationsvorlehren vorgestellt. Dieses Programm reicht angesichts der grossen Zahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen aber kaum aus, um das sich anbahnende gesellschafts- und finanzpolitische Problem wirksam und nachhaltig zu entschärfen. Aus Sicht der SKOS ist es zwingend nötig dafür zu sorgen, dass die heute sehr tiefe Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen rasch und nachhaltig gesteigert wird. Das kann nur gelingen, wenn dafür neue Wege beschritten und die notwendigen Investitionen getätigt werden.

Die SKOS ist sich bewusst, dass diese grosse Herausforderung weder vom Bund noch von den Kantonen oder Gemeinden allein gemeistert werden kann. Es braucht deshalb einen umfassenden Dialog und die Kooperation aller staatlichen Ebenen und der Wirtschaft, damit mit vereinten Kräften wirkungsvolle Massnahmen konzipiert und umgesetzt werden können. Diese Massnahmen eröffnen den betroffenen Personen neue berufliche Möglichkeiten und tragen zu ihrer erfolgreichen Integration entscheidend bei. Mit den traditionellen Mitteln und Wegen kann das Problem der unzureichenden Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen - die Statistiken belegen dies eindrücklich - nicht gelöst werden.

Weil die überwiegende Mehrzahl der Asylsuchenden jung ist, kaum Kenntnisse der Landessprachen hat, über wenig Schulbildung und wenig Arbeitserfahrung verfügt, stellen sich für die Arbeitsintegration besondere Probleme. Angesichts dieser Ausgangslage kommt eine direkte Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt nur in Ausnahmefällen in Frage. In der Regel müssen zunächst Kompetenzen aufgebaut werden, damit jemand erfolgreich in den Arbeitsmarkt oder in eine Ausbildung vermittelt werden kann. Die heutige Situation erfordert deshalb besondere Massnahmen: Bevor ein Flüchtling oder eine vorläufig Aufgenommene Person beruflich integriert werden kann, braucht es eine intensive Vorbereitungsphase mit breit gefächerten Qualifizierungselementen.

Die heutige Situation unterscheidet sich von den Migrationsbewegungen der Vergangenheit, weil ein höherer Anteil der Asylsuchenden sprachlich, kulturell und in Bezug auf Bildung und Arbeitserfahrung eine grosse Distanz zum schweizerischen Arbeitsmarkt aufweist.

Aus der Sicht der Sozialhilfe muss verhindert werden, dass die wachsende Zahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen die ohnehin schon sehr anspruchsvolle Integration von bereits in der

Schweiz lebenden Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert. Schon heute gibt es viele von der Sozialhilfe unterstützte Personen, die wegen der fehlenden beruflichen Ausbildung kaum mehr Anschluss an den Arbeitsmarkt finden. Die grosse Zahl von ebenfalls mehrheitlich beruflich unqualifizierten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen und die Abnahme von Arbeitsplätzen für Unqualifizierte machen die Arbeitsmarktintegration für die bereits heute in der Schweiz lebenden Stellensuchenden noch schwieriger.

Tatsache ist, dass beruflich nicht qualifizierten Personen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut betroffen sind. Dies gilt keineswegs nur für Personen aus dem Asylbereich, sondern auch für Inländerinnen und Inländer mit geringer beruflicher Qualifikation, welche einen grossen Teil der betreuten Personen in der Sozialhilfe ausmachen. Es ist deshalb wichtig, die nachfolgend angeregten Massnahmen Programme zur Förderung der beruflichen Qualifizierung und zur Integration in den Arbeitsmarkt auch für inländische Personen bereitzustellen. Die folgenden Vorschläge zielen somit darauf ab, die berufliche Integration aller Arbeitslosen zu verbessern und das inländische Potenzial an Arbeitskräften optimal auszuschöpfen.

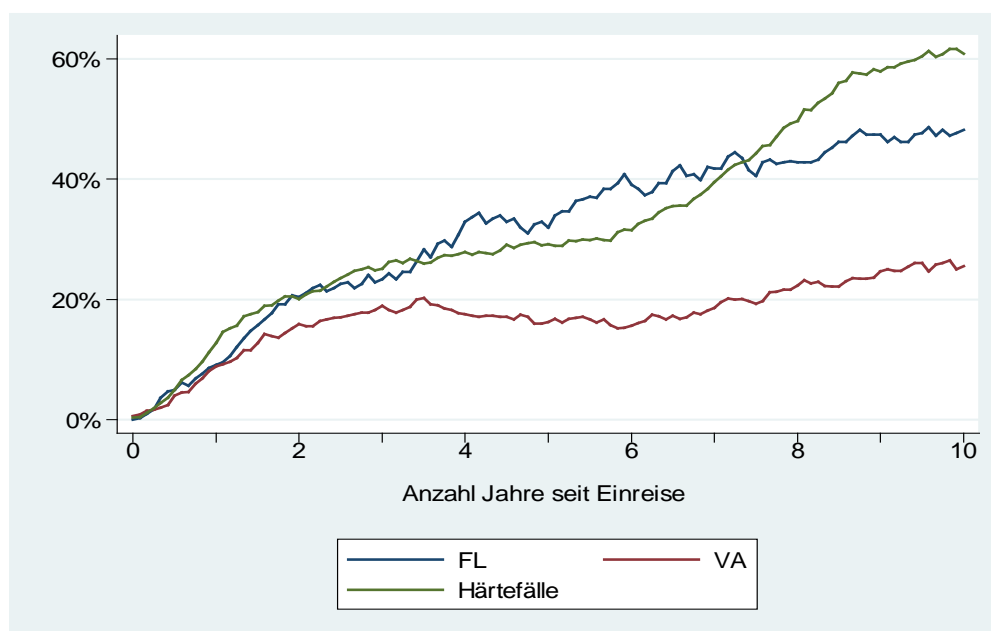
Das vorliegende Dokument fokussiert bewusst auf die grosse Zahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen mit ungenügender beruflicher Qualifikation. Unter den Personen mit Bleiberecht gibt es aber auch gut qualifizierte Personen. Für diese stehen andere Massnahmen im Vordergrund, beispielsweise die erleichterte Anerkennung ausländischer Diplome und Studienabschlüsse.

3. Ursachen und Folgen der ungenügenden Arbeitsintegration

Auch viele Jahre nach der Einreise in die Schweiz ist die Mehrzahl der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ohne existenzsicherndes Einkommen und deshalb abhängig von Sozialhilfe. Das ist in vieler Hinsicht problematisch und erfordert entschiedenes Handeln.

Die nachfolgende Graphik zeigt, dass nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz die Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen bei 48 Prozent, bei vorläufig aufgenommenen Personen sogar nur bei 25 Prozent liegt.² Aus der Grafik nicht ersichtlich ist die Tatsache, dass sehr viele Personen aus dem Asylbereich trotz Erwerbsarbeit auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind. Der Lohn aus der in der Regel unqualifizierten Tätigkeit reicht nicht für eine wirtschaftliche Selbständigkeit.

Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen³



Arbeitslosigkeit ist für alle Betroffenen eine grosse persönliche und familiäre Belastung und führt zu gesundheitlichen Problemen mit enormen volkswirtschaftlichen Folgekosten. Keine Arbeit zu haben, ist aber auch ein Hindernis im Hinblick auf die gesellschaftliche Integration der Migrantinnen und Migranten. Soziale Spannungen sind die Folge.

Während eine erhebliche Zahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen arbeitslos sind, besteht auf dem Arbeitsmarkt eine grosse Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften, die häufig im Ausland rekrutiert werden müssen. Als Folge der Masseneinwanderungsinitiative wurde die «Ausschöpfung des Inländerpotenzials» zu einem vordringlichen Postulat erhoben. Es fehlen bis heute aber griffige Massnahmen, um das Potenzial von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen – und anderen inländischen Arbeitslosen – wirksam für die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft zu nutzen. Dies zeigt sich insbesondere auch daran, dass eine grosse Zahl von Lehrstellen nicht besetzt werden kann. Gerade in der Berufsbildung eröffnen sich für Personen aus dem Asylbereich neue berufliche

² BFM/SEM (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

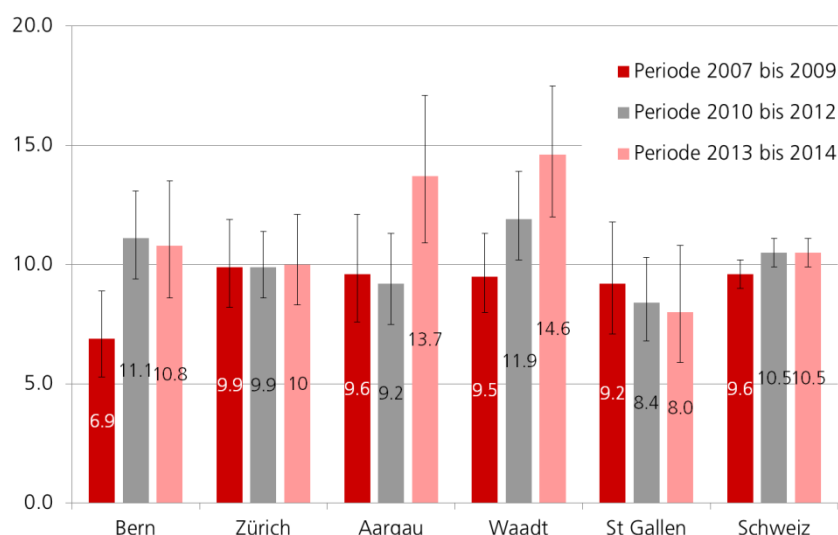
³ BFM/SEM (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

Chancen - falls es gelingt, diese so zu qualifizieren, dass sie den Anforderungen der Berufslehre entsprechen.

Die überwiegende Zahl der Asylsuchenden ist jung. 62 Prozent der 2015 eingereisten Asylsuchenden sind jünger als 25 Jahre. Die meisten sind jedoch beruflich nicht oder schlecht qualifiziert. Wegen schulischen und sprachlichen Defiziten und vor allem wegen der fehlenden Berufsausbildung und -erfahrung sind diese Personen noch nicht bereit für den schweizerischen Arbeitsmarkt. Es ist deshalb alles zu unternehmen, um Personen mit einem Bleiberecht in der Schweiz so zu qualifizieren, dass sie sich rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren können.

Weil die Erwerbslosenquote für Personen ohne Berufsbildung bereits heute hoch ist und gesamtschweizerisch bei rund 10 Prozent liegt, kann es nicht zielführend sein, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in grösserer Zahl als Hilfskräfte in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Wirtschaft braucht Fachkräfte, unqualifizierte Stellensuchende sind bereits heute vielfach arbeitslos. Es führt deshalb kein Weg an der beruflichen Qualifizierung von Personen aus dem Asylbereich vorbei.

Erwerbslosenquoten von Tiefqualifizierten (15- bis 64-Jährige) in ausgewählten Kantonen und in der Schweiz⁴



Auch mit den nachfolgend skizzierten Massnahmen wird es nicht möglich sein, alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Menschen mit Traumata, Krankheiten oder einer Behinderung bleiben sehr oft während längerer Zeit auf öffentliche Unterstützungsleistungen angewiesen. Dennoch ist es zwingend nötig, für die jungen und gesunden Personen, welche die Mehrzahl der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ausmachen, wirksame Massnahmen für die Arbeitsmarktintegration zu ergreifen. In Fachkreisen geht man davon aus, dass 70 Prozent der Personen aus dem Asylbereich im erwerbsfähigen Alter das Potenzial haben, sich nachhaltig am Arbeitsmarkt zu beteiligen.⁵

⁴ Stadt Bern (2014). Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit bei Tiefqualifizierten im Kanton Bern.

⁵ Bundesrat (2015). Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. S. 13.

4. Erhebliche Kostensteigerungen für Kantone und Gemeinden

Die hohe Sozialhilfequote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen führt nach dem Ende der Beitragszahlungen des Bundes zu einer erheblichen finanziellen Zusatzbelastung für die Kantone und Gemeinden. Diese sehen sich nach dem Auslaufen der Bundesbeiträge mit stark wachsenden Ausgaben für die Sozialhilfe konfrontiert. Der Bund kommt mittels Pauschalabgeltungen an die Kantone für eine begrenzte Zeit für die Existenzsicherung von Personen aus dem Asylbereich auf. Dabei gilt folgende Regelung:

| Personengruppe | Dauer der Bundesleistungen an die Kantone |
|--|--|
| Anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B) | Pauschalabgeltung maximal 5 Jahre ab Einreichung des Asylgesuchs |
| Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F) | Pauschalabgeltung maximal 7 Jahre ab Einreichung des Asylgesuchs |
| Vorläufig Aufgenommene (Ausweis F) | Pauschalabgeltung für maximal 7 Jahre seit Einreise |

Asylgesuche in der Schweiz 2010-2016⁶

| Jahr | Anzahl Asylgesuche |
|------|--------------------|
| 2010 | 15'567 |
| 2011 | 22'551 |
| 2012 | 28'631 |
| 2013 | 21'465 |
| 2014 | 23'765 |
| 2015 | 39'523 |
| 2016 | 27'207 |

Es ist aufgrund der verfügbaren Zahlen und der unbekanntenen Entwicklung der internationalen Lage nur sehr beschränkt möglich, die künftige Entwicklung vorauszusagen. Dennoch ist absehbar, in welchen Dimensionen sich die mittelfristige Zusatzbelastung von Kantonen und Gemeinden bewegen wird. Aufgrund der Statistik der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen kann grössenordnungsmässig hergeleitet werden, wie viele Personen mittelfristig in die Sozialhilfeszuständigkeit von Kantonen und Gemeinden übergehen.

⁶ SEM, Asylstatistik 2010-2016

Anerkannte Flüchtlinge und Vorläufige Aufnahmen 2010-2016⁷

| Jahr | Anerkannte Flüchtlinge | Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge | Vorläufig Aufgenommene | Total Personen mit Bleiberecht |
|-------|------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| 2010 | 3'449 | 1'085 | 3'711 | 8'245 |
| 2011 | 3'711 | 911 | 2'159 | 6'781 |
| 2012 | 2'507 | 488 | 1'572 | 4'567 |
| 2013 | 3'167 | 790 | 2'642 | 6'599 |
| 2014 | 6'199 | 2'494 | 6'873 | 15'566 |
| 2015 | 6'377 | 2'534 | 5'253 | 14'164 |
| 2016 | 5'985 | 1'735 | 5'634 | 13'354 |
| Total | 31'395 | 10'037 | 27'844 | 69'276 |

Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil dieser Personen nach Ablauf der Bundesfinanzierung von den Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe in ihrer Existenz gesichert werden muss. Was das bedeutet, kann aufgrund folgender Modellrechnung abgeschätzt werden:

Für die überwiegende Mehrheit der 69'276 Personen, die in den Jahren 2010 bis 2016 ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten haben, müssen die Kantone und Gemeinden mittelfristig Sozialhilfeleistungen erbringen und die Integration in den Arbeitsmarkt anstreben. Diese 69'276 Personen entsprechen zirka 26 Prozent der von der Sozialhilfe insgesamt rund 265'000 unterstützten Personen in der Schweiz. Wenn man davon ausgeht, dass ein Drittel dieser Personen eine Stelle finden wird, müssen die Kantone und Gemeinden mittelfristig zusätzlich für zirka 43'000 bleibeberechtigte stellenlose Personen Sozialhilfeleistungen erbringen.

Wird angenommen, dass mittelfristig pro Jahr zusätzlich 10'000 Personen aus dem Asylbereich durch die kantonale und kommunale Sozialhilfe unterstützt werden müssen, ergibt sich eine beunruhigende Entwicklung. 10'000 zusätzlich zu unterstützende Personen entsprechen vier Prozent der heute schweizweit ca. 260'000 unterstützten Personen in der Sozialhilfe. Bei 10'000 zusätzlich zu unterstützenden Personen wachsen die Sozialhilfaufwendungen der Kantone und Gemeinden somit jedes Jahr um vier Prozent allein aufgrund der Entwicklungen im Asylbereich. Es handelt sich dabei um wiederkehrende Kostensteigerungen, die sich aufsummieren, wenn es nicht gelingt, die Erwerbsbeteiligung von Personen aus dem Asylbereich rasch zu erhöhen. Hinzu kommen erfahrungsgemäss beträchtliche Zusatzkosten für steigende Mieten und Krankenkassenprämien, so dass die effektiven Kostensteigerungen in der Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden mittelfristig sogar mehr als vier Prozent pro Jahr betragen dürften.

Zudem ist zu befürchten, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene für die Sozialämter zu überdurchschnittlich teuren Fällen werden, weil die oft kriegstraumatisierten und regelmässig beruflich schlecht qualifizierten Personen vielfach langzeitabhängig von staatlicher Unterstützung sind und mit erheblichen, von den Sozialversicherungen teilweise nicht gedeckten Problemen zu kämpfen haben. Besonders deutlich zeigt sich das Risiko der Langzeitabhängigkeit von der Sozialhilfe bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

⁷ SEM, Asylstatistik, 2010-2016

Es ist offensichtlich, dass derartige Kostensteigerungen auf die Dauer für die Kantone und vor allem für die Gemeinden in finanzpolitische Schwierigkeiten bringen und der Druck auf die Sozialhilfe deswegen steigen wird - auch zum Nachteil der inländischen bedürftigen Bevölkerung.

Es braucht deshalb zwingend Massnahmen, die speziell für die Personen aus dem Asylbereich konzipiert sind und diese für den schweizerischen Arbeitsmarkt vorbereiten. Damit werden nicht nur die Arbeitsmarktchancen von Migrantinnen und Migranten verbessert, sondern auch Sozialhilfekosten eingespart.

5. Bisherige Massnahmen genügen nicht

Obschon sich die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie private Hilfswerke schon lange mit hohem Aufwand und grossem Engagement für die Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen einsetzen, zeigt sich: Die bisherigen Massnahmen zur beruflichen Integration von Personen mit Bleiberecht in der Schweiz sind unzureichend. Es ist trotz Sprachkursen und aufwändigen Integrationsprogrammen nicht gelungen, die Mehrzahl dieser Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die tiefe Erwerbsbeteiligung und die hohe Sozialhilfequote sind besonders beunruhigend angesichts der Tatsache, dass die Schweiz auf ausländische Arbeitskräfte in grösserer Zahl angewiesen ist. Es ergibt sich die paradoxe Situation, dass zehntausende von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen mit Sozialhilfe in ihrer Existenz gesichert werden müssen und gleichzeitig zehntausende Stellensuchende aus dem Ausland in die Schweiz geholt werden, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken.

Warum gelingt die berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen kaum? Was müsste getan werden, um die dringend notwendigen Verbesserungen zu erreichen?

Ein **Wegweiser** aus der heutigen Sackgasse ergibt sich, wenn einige grundlegende Erkenntnisse der Arbeitsintegration der Sozialämter auf den Asylbereich übertragen werden:

- Wer die **Sprache** nicht beherrscht, findet kaum eine Arbeit. Folglich muss der Spracherwerb rasch und zielstrebig gefördert werden.
- Wer längere Zeit ohne Beschäftigung ist, hat besondere Schwierigkeiten den Anforderungen des Arbeitsmarkts zu genügen. Folglich muss mit allen Mitteln angestrebt werden, dass möglichst alle Personen aus dem Asylbereich **rasch** einer Beschäftigung nachgehen.
- Wer unzureichende **berufliche Qualifikationen** hat, ist in überdurchschnittlichem Ausmass arbeitslos. Folglich muss mit besonderen Programmen die Qualifizierung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gefördert werden.
- Es reicht nicht, an die Arbeitgeber zu appellieren, Personen mit sprachlichen Defiziten und beschränkten beruflichen Qualifikationen anzustellen. Es braucht vielmehr **wirksame Massnahmen**, um die Personen aus dem Asylbereich so zu qualifizieren, dass sie den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen. Dabei ist die Wirtschaft aktiv einzubeziehen.

6. Arbeitsintegrationskonzept der SKOS

Für die meisten der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen muss der Arbeitsintegrationsprozess über verschiedene, aufeinander aufbauende und abgestimmte Etappen gedacht und konzipiert werden. Die direkte Integration in den Arbeitsmarkt oder in eine Ausbildung ohne vorbereitende Massnahmen dürfte die Ausnahme sein. Um die grundsätzliche Fähigkeit und Voraussetzung für den Arbeitsmarkt oder eine Ausbildungssituation zu erlangen, braucht es in der Regel zunächst eine entsprechende Vorbereitung. Es ist deshalb vom nachfolgend skizzierten **Zweiphasenkonzept** auszugehen (vgl. hierzu auch die grafische Darstellung in Ziffer 7).

6.1 Erste Phase: Vorbereitung der beruflichen Integration

In einer **ersten Phase** muss der Eintritt in den Arbeitsmarkt oder in eine Ausbildung vorbereitet werden. In dieser Phase geht es vor allem um den **Aufbau von genügenden Sprach- und Grundkompetenzen sowie um das Sammeln von ersten Arbeitserfahrungen** in der Schweiz.

Notwendig sind in dieser ersten Phase staatliche oder vom Staat subventionierte Beschäftigungsprogramme. Die direkte Vermittlung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in Praktika oder in Vorlehren ist zwar anzustreben, scheitert aber oft an fehlenden oder unzureichenden Kompetenzen der betreffenden Personen, insbesondere an ungenügenden Sprachkenntnissen. Es braucht somit ausreichende Bildungsangebote (Sprache und Grundkompetenzen) sowie zusätzliche Angebote im zweiten Arbeitsmarkt.

Die Vorbereitung der beruflichen Integration ist nach Auffassung der SKOS in erster Linie eine **Aufgabe der öffentlichen Hand**, welche die entsprechenden Programme bereitstellen und finanzieren muss. Sinnvoll sind aber bereits in dieser Phase Kooperationen mit der Wirtschaft, insbesondere Beschäftigungsprogramme in öffentlichen Betrieben.⁸

6.2 Zweite Phase: Berufliche Qualifizierung oder Vermittlung in den Arbeitsmarkt

Erst wenn Sprach- und Grundkompetenzen in genügendem Ausmass vorhanden sind, kann in einer **zweiten Phase** mit der beruflichen Qualifizierung begonnen oder eine nachhaltige direkte Integration in den Arbeitsmarkt angestrebt werden. Bezüglich der notwendigen Sprachkompetenzen muss je nach Branche oder Beruf mindestens von einem Sprachniveau A2 bis B1 ausgegangen werden.

Sobald die Sprach- und Grundkompetenzen genügend aufgebaut sind, kommen für die Personen aus dem Asylbereich einerseits alle Vorbereitungs- und Regelangebote des Bildungs- und Berufsbildungsbereichs in Frage (z.B. Brückenangebote, Vorlehren, Motivationssemester, Berufslehren) sowie spezielle Integrationsangebote für den Asylbereich (z.B. die Integrationsvorlehre des Bundes, spezielle branchenspezifische Berufseinstiegskurse).

6.3 Zusätzlicher Bedarf an Einsatz- und Qualifizierungsplätzen

Diese Zerteilung der beruflichen Integration für eine grosse Zahl von Personen stellt die Behörden und die Wirtschaft vor erhebliche Herausforderungen. Einerseits müssen genügend Angebote für die beiden Integrationsphasen bereitgestellt werden, andererseits muss die Finanzierung dieser Angebo-

⁸ So arbeitet beispielsweise das Kompetenzzentrum Integration der Stadt Bern erfolgreich mit Betrieben des öffentlichen Verkehrs zusammen, um Personen aus dem Asylbereich bei der Fahrzeugreinigung erste niederschwellige Arbeitserfahrungen zu ermöglichen. Dadurch entsteht zugleich auch ein gesellschaftlicher Mehrwert.

te geklärt und das Gesamtsystem wirkungsvoll gesteuert werden. Der Prozess der Heranführung an den Arbeitsmarkt oder an eine Ausbildung ist zeit- und kostenintensiv. Erfahrungen zeigen, dass in der Regel mit einem Zeitbedarf von mehreren Jahren gerechnet werden muss, bis eine Person bereit ist für eine Ausbildung oder eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt.⁹

Wenn eine nachhaltige berufliche Integration gelingen soll, muss der oben skizzierte Weg eingeschlagen und konsequent beschritten werden. Alternativen dazu gibt es kaum. Eine rasche Vermittlung von Personen aus dem Asylbereich in unqualifizierte Stellen scheitert einerseits daran, dass es immer weniger solche Arbeitsgelegenheiten gibt und die Arbeitslosigkeit in diesem Bereich schon heute hoch ist. Andererseits reichen die Löhne in unqualifizierten Stellen sehr oft nicht aus, um eine Familie zu ernähren, so dass das Problem der Langzeitabhängigkeit von der Sozialhilfe nicht gelöst, sondern sogar chronifiziert wird. Dieser Weg erweist sich somit vielfach als nicht nachhaltig.

Die SKOS geht aufgrund der in Ziffer 4 dargestellten Zahlen davon aus, dass es in den nächsten Jahren zusätzlich je 5'000 Plätze in Beschäftigungsprogrammen der öffentlichen Hand braucht und anschliessend ebenfalls 5'000 Plätze für die berufliche Qualifizierung von Personen aus dem Asylbereich bereitgestellt werden müssen. Für die berufliche Qualifizierung kann zu einem erheblichen Teil auf bereits vorhandene, aber heute nicht besetzte Lehrstellen zurückgegriffen werden.

6.4 Kernelemente des Konzepts

Für eine erfolgreichere Arbeitsintegration stehen für die SKOS acht Kernelemente und die folgenden Überlegungen im Vordergrund.

a. Rascher Asylentscheid

Für eine erfolgreiche Arbeitsintegration ist es wichtig, dass innert kurzer Zeit nach der Einreise darüber entschieden wird, wer mittel- und längerfristig in der Schweiz bleiben darf. Mit der neuesten Revision des Asylgesetzes wurden die Voraussetzungen hierfür geschaffen. Wichtig ist, dass die geplanten Massnahmen nun rasch umgesetzt und dass die vom Gesetz vorgesehenen kurzen Fristen in der Praxis auch eingehalten werden.

b. Rasche Vorbereitung der Arbeitsintegration

Wichtig ist, dass unmittelbar nach dem Entscheid über das Bleiberecht in der Schweiz mit der Vorbereitung der beruflichen Integration, insbesondere dem Spracherwerb, begonnen wird. Zu fordern ist, dass dies im Regelfall innert weniger Monate nach Einreise in die Schweiz der Fall ist. Weil die meisten Migrantinnen und Migranten über wenig Schulbildung und in der Regel nicht über einen Berufsabschluss verfügen, ist der direkte Zugang in eine Ausbildung oder in den Arbeitsmarkt nur in Ausnahmefällen realistisch. Die folgenden Überlegungen sind besonders auf wenig qualifizierte Personen ausgerichtet. Für beruflich bereits gut qualifizierte müssen andere Integrationsmassnahmen sowie die erleichterte Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Diplome angestrebt werden.

⁹ EDK (2016) Erklärung zu den Prinzipien für eine nachhaltige Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft in der Schweiz, www.edk.ch/dyn/13403.php

Die Erfahrung zeigt, dass der Spracherwerb längere Zeit in Anspruch nimmt. Deshalb sollte damit möglichst rasch begonnen werden. Den unterschiedlichen Lernkompetenzen muss mit verschiedenen Angeboten Rechnung getragen werden. Nebst dem Spracherwerb im rein schulischen Kontext bewährt es sich, den Spracherwerb in Arbeits- und Beschäftigungsprogramme zu integrieren.

Solange der Entscheid über das Bleiberecht nicht innert kurzer Zeit nach der Einreise gefällt wird (also bis zur Umsetzung des revidierten Asylgesetzes), stellt sich die Frage, ob nicht auch bei Personen, welche *mit hoher Wahrscheinlichkeit* ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten werden, mit der Vorbereitung der Arbeitsintegration begonnen werden sollte. Es erscheint insbesondere sinnvoll, auch bei Personen mit einem laufenden Asylverfahren möglichst rasch mit dem Aufbau von Sprachkompetenzen und zu beginnen, weil dadurch der spätere Integrationsprozess wesentlich erleichtert und beschleunigt werden kann.

c. Angemessene Berufliche Qualifizierung

Aufgrund der Anforderungen des Arbeitsmarkts ist wenn immer möglich eine berufliche Qualifizierung der Personen aus dem Asylbereich anzustreben. Angesichts der **grossen Zahl von nicht besetzten Lehrstellen** sind Ausbildungen mit Eidg. Fähigkeitszeugnis (EFZ) und Eidg. Berufsattest (EBA) für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ein naheliegendes und sinnvolles Ziel. Die Berufslehre setzt aber einige Anforderungen in Bezug auf Sprachkompetenz und arbeitsmarktrelevante Grundkompetenzen voraus.

Wenn die Voraussetzungen für eine Berufslehre fehlen, kann die berufliche Qualifizierung in einem ersten Schritt über **niederschwellige und relativ kurze Berufseinstiegsurse**, wie etwa die Pflegehelferinnenkurse des SRK oder branchengetragene Qualifizierungsangebote im Gastgewerbe¹⁰, erfolgen. Mit diesen Angeboten kann einerseits der direkte Einstieg in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Andererseits können damit die Voraussetzungen für eine spätere Berufslehre geschaffen werden. Dieser Ansatz ist weiter zu entwickeln: Notwendig sind nach Auffassung der SKOS Berufseinstiegsurse mit einem integrierten Berufspraktikum in verschiedenen Branchen. Diese Kurse dauern je nach Ausgestaltung und Branche mehrere Monate bis ein Jahr.

Berufseinstiegsurse müssen, um erfolgreich zu sein,

- von den jeweiligen Berufs- und Branchenverbände konzipiert und getragen werden
- von Bund und den Kantonen geregelt werden
- zu einem schweizweit anerkannten Abschluss führen
- den Spracherwerb beinhalten
- praktische Arbeitserfahrungen im Berufsfeld ermöglichen
- den Anschluss ans schweizerische Berufsbildungssystem sicherstellen.

Die Berufseinstiegsurse sollen sicherstellen, dass eine Person die nötigen fachlichen und sprachlichen Kompetenzen für einfache Arbeiten in den jeweiligen Branchen erwirbt. Die Kurse sollen aber auch ermöglichen, dass nachfolgend eine reguläre Berufslehre absolviert werden kann. Denkbar sind Berufseinstiegsurse insbesondere in den folgenden Branchen:

- Gastgewerbe
- Baugewerbe
- Reinigung/ Hauswartung

¹⁰ Zu erwähnen ist beispielsweise der sehr erfolgreiche RIESCO-Lehrgang Gastronomie für anerkannte Flüchtlinge, vgl. www.hotelgastro.ch

- Pflege
- Hauswirtschaft
- Landwirtschaft
- Nahrungsmittelbranche
- öffentlicher Dienst

d. Potenzialabklärung und Coaching als Erfolgsfaktoren

Sowohl für die berufliche Qualifizierung wie auch für den direkten Eintritt in den Arbeitsmarkt ist es wichtig, dass der **Arbeitsintegrationsprozess eng begleitet und gezielt gesteuert** wird. Basis hierfür bildet eine möglichst frühzeitige Potenzialabklärung. Als besonders erfolgreich erweist sich das Konzept eines durchgehenden Job-Coachings, wie es beispielsweise im Kanton Graubünden angewendet wird. Der Job-Coach ist vom Beginn des Integrationsprozesses bis zum erfolgreichen Eintritt in den Arbeitsmarkt verantwortlich für die Abklärung des Potenzials einer Person, die Wahl der richtigen Qualifizierungsmassnahmen und die erfolgreiche Vermittlung in Praktika, Vorlehr-, Lehr- und Arbeitsstellen. Bewährt hat sich auch, das Job-Coaching in Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme zu integrieren.

e. Verpflichtung zur Teilnahme an Programmen zur beruflichen Qualifizierung

Es genügt nicht, Arbeitsintegrations- und Qualifizierungsprogramme bereitzustellen. Es muss vielmehr dafür gesorgt werden, dass alle arbeitsfähigen stellensuchenden Personen diese Angebote auch nutzen. Die Teilnahme an einem Arbeitsprogramm oder einem beruflichen Qualifizierungsangebot kann somit nicht freiwillig sein, sondern muss für alle arbeitsfähigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zur Pflicht gemacht werden. Das entspricht auch dem in der Sozialhilfe verankerten Grundsatz von Fördern und Fordern. Die Verpflichtung zur Teilnahme an Arbeitsintegrationsmassnahmen, muss im Asylrecht gesetzlich verankert werden. Es geht dabei nicht um eine Sonderlast der betreffenden Personen, sondern darum, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche berufliche Integration zu schaffen, wie dies beispielsweise die obligatorische Schulpflicht bei Inländerinnen und Inländern sicherstellt.

Dank der Verpflichtung zur Teilnahme an Programmen zur beruflichen Qualifizierung sinkt die Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit, weil es keine längeren Phasen der Untätigkeit mehr gibt und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Stellensuche erheblich verbessert werden. Die Migrantinnen und Migranten investieren vom Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz weg in ihre eigene berufliche Zukunft und haben dank der Qualifizierung auch eine weiterführende Perspektive.

f. Aktive Beteiligung der Wirtschaft und Berücksichtigung ihrer Anforderungen

Damit die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt wirklich im notwendigen Ausmass gelingt, braucht es zum einen die aktive Beteiligung der Wirtschaft. Andererseits muss durch die oben skizzierte Vorbereitung der Arbeitsintegration sichergestellt werden, dass Personen aus dem Asylbereich die sprachlichen Voraussetzungen und die für den Arbeitsmarkt wesentlichen Grundkompetenzen mitbringen.

Anschliessend an staatlich organisierte Integrationsmassnahmen und erste Beschäftigungsprogramme muss der Schritt in eine Ausbildung oder eine Stelle im Arbeitsmarkt vollzogen werden können. Die Wirtschaft muss deshalb eine genügend grosse Zahl von Praktikumsplätzen und Vorlehr- und Lehrstellen bereitstellen und Personen aus dem Asylbereich auch anstellen. Wichtig ist, dass sich die

Branchenverbände und Betriebe an den Qualifizierungsmassnahmen beteiligen und diese nach ihren Bedürfnissen mitgestalten.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Handlungsbedarf besteht: Appelle an die Wirtschaft allein reichen nicht, es braucht für die Arbeitsintegration wirksame Anreize oder - wenn diese nicht ausreichen - verbindliche Massnahmen. Einzelne Betriebe bilden schon heute gezielt Personen aus dem Asylbereich aus oder stellen solche Personen an¹¹. Diese sehr erfreulichen Initiativen sind aber nur punktuell wirksam und quantitativ nicht ausreichend, um das Problem zu lösen. Es ist deshalb zu überlegen, welche zusätzlichen Massnahmen die Arbeitsintegration fördern und wie die Wirtschaft konkret und verbindlich eingebunden werden kann. Zu denken ist beispielsweise an Einarbeitungszuschüsse oder Teillohnsysteme, wenn und solange solche Massnahmen wegen fehlenden oder ungenügenden Kompetenzen begründet sind. Weil mit solchen Massnahmen wichtige sozialpartnerschaftliche Errungenschaften tangiert werden könnten, sind hierfür vertiefte Diskussionen unter Einbezug der Sozialpartner und klare Rahmenbedingungen notwendig.

Wichtig ist, dass die Wirtschaft selbst die Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich als Teil der längerfristigen Personalpolitik versteht und insbesondere berücksichtigt, dass damit Lernende für die Berufsbildung gewonnen und somit offene Lehrstellen besetzt werden können. Die SKOS geht davon aus, dass die Wirtschaft ein grosses Eigeninteresse an der Ausbildung und Anstellung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen hat.

Es braucht somit ein möglichst verbindliches und quantitativ hinreichendes Engagement der Wirtschaft, damit die Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich erfolgreich realisiert werden kann. Dabei sind neben grossen Betrieben auch die KMU und die Landwirtschaftsbetriebe sowie Institutionen des öffentlichen Diensts, etwa im Gesundheitswesen, gefordert.

g. Abbau von administrativen Hürden

Wichtig ist, dass administrative Hürden, welche die Beschäftigung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen erschweren, rasch und konsequent abgebaut werden. Bewilligungsverfahren müssen bei Bedarf durch einfache elektronische Meldeverfahren ersetzt werden. Auf jegliche Gebühren zu Lasten von Arbeitgebern ist zu verzichten. Die vom Parlament im Dezember 2016 beschlossene Abschaffung der Sonderabgabe und den Ersatz der Arbeitsbewilligungs- durch eine Meldepflicht geht in die richtige Richtung.

h. Bessere Daten und Erfolgskontrolle

Die heutigen Statistiken im Asylbereich sind bezüglich Arbeitsintegration zu wenig aussagekräftig. Es ist deshalb wichtig, sowohl regelmässig zusätzliche, arbeitsmarktspezifische Daten zu erheben als auch den Erfolg der eingeleiteten Massnahmen mit einem gezielten Controlling zeitnah zu erfassen. Nur so kann der jeweilige Handlungsbedarf wirklich abgeschätzt und erkannt werden, ob zusätzliche Massnahmen notwendig sind.

¹¹ IKEA beispielsweise will ca. 20 Praktikumsplätze schaffen und die Firma Schibli Elektrotechnik hat per Anfang 2016 fünf Praktikumsplätze mit anschliessender Möglichkeit zur Berufsausbildung im Betrieb bereitgestellt.

7. Integrationsprozess und Zeitbedarf

Das oben skizzierte Modell führt zum nachfolgend grafisch dargestellten Integrationsprozess, welcher im Regelfall zu durchlaufen ist. Wichtig ist, dass die verschiedenen Massnahmen immer im Einzelfall festgelegt werden und dass der gesamte Prozess bedarfsgerecht durch ein intensives Job-Coaching gesteuert und begleitet wird.

Ablaufschema: Berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich

Rascher **Entscheid über Bleiberecht** in der Schweiz durch den Bund.
Zuweisung der bleibeberechtigten Personen in einen Kanton

Aufbau von Grundkompetenzen, Erwerb erster Sprachkenntnisse
Potenzialabklärung, erste Arbeitserfahrungen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen oder Praktika. **Beginn des Job-Coachings**

Vorbereitung der beruflichen integration, z.B. durch Motivationssemester, Vorlehre, Integrationsvorlehre, Erweiterung der Sprachkompetenzen bis Niveau A2/B1. Steuerung durch Job-Coach.

Berufliche Qualifizierung oder Vermittlung in den Arbeitsmarkt: Berufsausbildung oder branchenspezifische Kurse (z.B. PH-SRK, Gastrokurse) oder Aufnahme eines Studiums oder direkte Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Begleitung durch Job-Coach.

Legende

- **Aufgabe des Bundes**
- **1. Phase: Vorbereitung der beruflichen Integration:** Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden unter Einbezug der Wirtschaft
- **2. Phase: Berufliche Qualifizierung oder Vermittlung in den Arbeitsmarkt:** Wesentliche Beteiligung der Wirtschaft, insbesondere im Rahmen der dualen Berufsbildung

In zeitlicher Hinsicht ist sicherzustellen, dass mit den Beschäftigungsprogrammen und Qualifizierungsmassnahmen rasch begonnen werden kann. Der gesamte Prozess bis zur erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt dauert bei bildungsfernen Personen in der Regel längere Zeit. Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass sehr oft mit einer Dauer von **3-5 Jahren** ab Einreise in die Schweiz zu rechnen ist, bevor eine Berufsausbildung begonnen oder eine Stelle im Arbeitsmarkt gefunden werden kann.

8. Behebung von Steuerungsdefiziten

Wichtig ist, dass der oben skizzierte Prozess einerseits auf der politisch-strategischen Ebene und andererseits in jedem Einzelfall optimal gesteuert wird.

Auf der **politisch-strategischen Ebene** ist tendenziell ein **Steuerungsdefizit** auszumachen. Vorgaben des Bundes bezüglich der Arbeitsintegration gibt es kaum. Der Bund hätte es jedoch in der Hand, aufgrund seiner Finanzierung der Asylsozialhilfe entsprechende Auflagen zu machen.

Auf kantonaler Ebene wird die Wirksamkeit der Arbeitsintegration dadurch erschwert, dass es sich hierbei um eine ausgesprochen interdisziplinäre Aufgabe handelt, welche eine enge Zusammenarbeit von Arbeitsämtern, Bildungseinrichtungen, Berufsberatungs- und Sozialhilfestellen, Fremdenpolizei und Hilfswerken erfordert. Die Arbeitsintegration lässt sich nicht einer Verwaltungseinheit allein zuordnen, sondern erfordert eine intensive und zielgerichtete Kooperation verschiedener Stellen. Die **interinstitutionelle Zusammenarbeit** im Bereich der Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich ist deshalb gezielt auszubauen.

Die politisch-strategischen Steuerung wird auch dadurch erschwert, dass die involvierten Stellen auf verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen angesiedelt sind. Nicht einmal ansatzweise gelöst ist die Frage der verbindlichen Einbindung der Wirtschaft.

Notwendig sind somit eine bessere Vernetzung der verschiedenen Stellen in Bund, Kantonen und Gemeinden und eine sachgerechte Einbindung der Wirtschaft. Zu überlegen ist, wie dieses Netzwerk wirkungsvoll ausgestaltet und optimal gesteuert werden kann. Weil es sich hier um eine komplexe Aufgabe handelt, welche neben allen staatlichen Ebenen auch die Wirtschaft betrifft, erscheint es aus Sicht der SKOS zweckmässig, die Eckwerte der künftigen Aufgabenverteilung, die Rolle der Wirtschaft und der Finanzierung der Massnahmen z.B. an einem Runden Tisch zu erörtern.

Auf der **individuellen Ebene** ist mit einem möglichst durchgehenden Job-Coaching sicherzustellen, dass der Integrationsprozess ohne Inaktivitätsphasen und zielgerichtet abläuft.

9. Kosten und Nutzen

Eine bessere Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt kostet zunächst einmal. Diese Kosten sind aber gering im Vergleich zum Nutzen der beruflichen Qualifizierung, wie die nachfolgenden Hinweise zeigen:

Angesichts der grossen Zahl von Personen ohne berufliche Qualifikation muss eine grössere Zahl von Qualifizierungsmöglichkeiten pro Jahr angeboten werden. Erfahrungswerte zeigen, dass intensive Qualifizierungsprogramme wie Integrationsvorlehren und ähnliche Angebote durchschnittlich **pro Person und Jahr ca. Fr. 20'000.-** kosten.

Geht man von einem mittelfristigen Bedarf von 5000 Plätzen¹² pro Jahr für Qualifizierungsmassnahmen aus, so ergibt dies einen **Aufwand von 100 Mio. Franken pro Jahr**. Angesichts der milliarden-schweren Gesamtkosten des Asylbereichs und der grossen Zahl von drohenden Langzeitfällen in der Sozialhilfe sind diese Kosten relativ gering. Sie sind aber höher als die bisherige Integrationspauschale von ca. 6000 Franken pro Person und die weiteren Leistungen für die kantonalen Integrationsprogramme KIP¹³, die der Bund den Kantonen für die berufliche Integration heute entrichtet.

Wichtig ist auch, dass die bestehenden Integrationsmassnahmen noch konsequenter auf die rasche Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet und noch besser mit den kantonalen Regelstrukturen der Arbeitsvermittlung und der Sozialhilfe vernetzt werden. Allerdings darf trotz der wichtigen Ausrichtung auf die berufliche Integration die Verpflichtung der Kantone zur Förderung der sozialen Integration bei Personen, die den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht schaffen, nicht verloren gehen. Gerade bei traumatisierten Flüchtlingen sind die psychischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nicht immer gegeben.

Dem zusätzlichen Aufwand für die Qualifizierungsprogramme von rund 100 Mio. Franken pro Jahr stehen mit Sicherheit mindestens so grosse Einsparungen gegenüber. Zirka 25'000 Franken kostet eine Person pro Jahr in der Sozialhilfe. Wenn dank den Qualifizierungsmassnahmen die Sozialhilfeabhängigkeit von Personen aus dem Asylbereich durchschnittlich um ein Jahr reduziert werden kann, sind die anfallenden Zusatzkosten bereits vollständig gedeckt. Darüber hinaus führt das vorgeschlagene System zu einem bedeutenden volkswirtschaftlichen Zusatznutzen und zu einem Abbau von sozialen Problemen.

Kostendämpfend kann sich auswirken, dass in der Schweiz eine grosse Zahl von **Lehrstellen** nicht besetzt werden kann¹⁴. Dieser Umstand bietet einerseits für die zu qualifizierenden Personen aus dem Asylbereich gute berufliche Perspektiven. Andererseits sind Ausbildungen im dualen Berufsbildungssystem für die öffentliche Hand vergleichsweise kostengünstig und schaffen gute Voraussetzungen für die nachhaltige wirtschaftliche Selbständigkeit nach einem erfolgreichen Lehrabschluss.

¹² Damit könnten für ca. die Hälfte der geschätzten 10'000 zusätzlich in den Arbeitsmarkt zu integrierenden Personen pro Jahr (vgl. Ziff. 4) berufsvorbereitende Qualifizierungsmassnahmen finanziert werden.

¹³ Seit 1. Januar 2014 verfügt jeder Kanton über ein kantonales Integrationsprogramm (KIP), in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Dazu hat das Staatssekretariat für Migration mit den Kantonen Programmvereinbarungen für die Jahre 2014-2017 abgeschlossen. Für die Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme stehen insgesamt Mittel in der Höhe von rund 115 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung. Der Bund trägt rund zwei Drittel der Kosten, während die Kantone und Gemeinden einen Drittel übernehmen.

¹⁴ 2016 blieben ca. 10'000 Lehrstellen unbesetzt (SBFI; Lehrstellenbarometer, August 2016)

Für die Förderung von Grundkompetenzen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sowie von anderen Personen mit arbeitsmarktlichen Defiziten stehen dem Bund mit dem neuen Weiterbildungsgesetz¹⁵ zusätzliche Möglichkeiten zur Verfügung. Das Gesetz sieht ausdrücklich «die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener durch den Bund» (Art. 1) vor und soll «die Arbeitsmarktfähigkeit gering qualifizierter Personen verbessern» (Art. 4). Die neuen Bundeskompetenzen in diesem Bereich sind konsequent zur Förderung der Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich einzusetzen. Wichtig ist, dass der Bund genügend Mittel für diese Aufgabe bereitstellt.

Die berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich ist eine vordringliche gesellschaftliche Aufgabe. Diese verursacht zusätzliche Kosten. Zu entscheiden ist, wer diese Aufwendungen tragen soll. Diese Frage muss in erster Linie vom Bund mit den Kantonen diskutiert und entschieden werden.

Aus Sicht der SKOS geht es dabei vor allem auch um die Frage, wer längerfristig die finanziellen Folgen der nicht erfolgreichen beruflichen Integration trägt. Weil der Bund nach fünf bzw. sieben Jahren seine Zahlungen in der Asylsozialhilfe einstellt, **tragen heute die Kantone und Gemeinden die finanziellen Langzeitriskien**. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, diese Risiken durch verkürzte Zahlungsfristen des Bundes noch zu vergrössern, auch wenn entsprechende ökonomische Anreizmodelle in der öffentlichen Diskussion als Lösungsansätze angepriesen werden. Richtig ist hingegen der Ansatz, die Investitionen für die berufliche Integration in einer frühen Phase des Aufenthalts in der Schweiz deutlich zu vergrössern. Dies bedingt in erster Linie eine **höhere Integrationspauschale des Bundes an die Kantone**, welche durchaus mit zusätzlichen inhaltlichen Vorgaben verknüpft werden darf. Forderungen zur Erhöhung der Integrationspauschale des Bundes haben die Kantone in der öffentlichen Diskussion schon gestellt.

¹⁵ Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) vom 9. Oktober 2014

10. Empfehlungen der SKOS

Die SKOS macht mit dem vorliegenden Dokument Vorschläge für die rasche Verbesserung der beruflichen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Die Diskussion über diese Vorschläge muss breit geführt werden und muss angesichts des grossen Handlungsbedarfs rasch zu Lösungen führen. Dabei muss die **Politik** den weiteren Prozess steuern und gestalten.

Nach Meinung der SKOS sind vor allem Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Wirtschaft und die politischen Parteien aufgerufen, gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Angesichts der rasch wachsenden Problematik und der fatalen Folgen des Nichthandelns müssen zeitnah umsetzbare und schnell wirksame Massnahmen beschlossen werden. Es kann dabei nicht nur um zusätzliche Pilotprojekte mit wenigen Plätzen und einer beschränkten Reichweite gehen. Es muss angesichts der grossen Zahl von Personen, die keine Arbeit haben und von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind, darum gehen, nun rasch eine grosse Zahl von Qualifizierungsangeboten bereitzustellen.

Konkret schlägt die SKOS vor, dass folgende 10 Empfehlungen umgesetzt werden sollten:

1. Die öffentliche Hand baut Angebote zur Sprachförderung und Beschäftigungsprogramme bedarfsgerecht und ohne Verzögerung aus. Es sind möglichst rasch 5000 zusätzliche Plätze in Beschäftigungsprogrammen zu schaffen.
2. Die Steuerung der Massnahmen zur Arbeitsintegration wird auf der politischen Ebene optimiert. Bund und Kantone legen höchste Priorität auf die Arbeitsintegration und starten eine gesamtgesellschaftliche Integrationsoffensive.
3. Die Wirtschaft beteiligt sich angemessen an der Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich. Die öffentliche Hand trifft hierfür mit der Wirtschaft verbindliche Vereinbarungen.
4. Der Integrationsprozess ist auf der individuellen Ebene zu beschleunigen und zielgerichtet durch ein Job-Coaching zu steuern. Dabei ist den persönlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen.
5. Die Integrationspauschale des Bundes wird rasch und bedarfsgerecht erhöht. Bund und Kantone verständigen sich darüber, wer die zusätzlich anfallenden Kosten trägt.
6. Der Bund prüft, für Personen mit Bleiberecht in der Schweiz auf Gesetzesstufe eine Verpflichtung zur beruflichen Qualifizierung einzuführen.
7. Bund und Kantone sorgen dafür, dass die Arbeitsintegration in Absprache mit den Sozialpartnern durch wirksame Anreize - beispielsweise durch Einarbeitungszuschüsse und Teillohnsysteme - gefördert wird.
8. Bund und Kantone bauen bürokratische Hürden rasch ab, damit die Qualifizierungsmassnahmen effizient und wirtschaftsfreundlich umgesetzt werden können.
9. Der Bund sorgt mit einem Monitoring dafür, dass die Wirksamkeit der Massnahmen zeitnah überprüft werden kann. Es liefert damit Grundlagen für die bessere Steuerung der Arbeitsintegration.
10. Alle Integrationsangebote müssen auch für stellensuchende Inländerinnen und Inländer zur Verfügung stehen.

Weil die zu lösenden Probleme auf allen staatlichen Ebenen Massnahmen erfordern und diese nur in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft entwickelt und umgesetzt werden können, scheint es aus Sicht der SKOS wichtig, dass **unter Federführung des Bundes ein gesamtgesellschaftlicher «Runder Tisch Arbeitsintegration»** einberufen wird. Die Ergebnisse des «Runden Tisches Arbeitsintegration» sind anschliessend rasch in die Planung, die Gesetzgebung und die Budgets von Bund und Kantonen, allenfalls auch von Gemeinden, einzuarbeiten und mit verbindlichen Abmachungen mit der Wirtschaft abzusichern.

Die SKOS ist bereit und daran interessiert, sich mit ihrem Fachwissen im Bereich Arbeitsintegration an den weiteren Arbeiten aktiv zu beteiligen. Für die Sozialhilfe sieht sie folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Konsequente Umsetzung der Fördermassnahmen durch die Sozialdienste, wo diese für die Arbeitsintegration zuständig sind
- Einfordern der Arbeitsintegrationspflichten bei den Klientinnen und Klienten
- Sanktionierung bei Verletzung von Pflichten
- Gezielte Ausrichtung der Fallführung auf die Arbeitsintegration
- Begleitung des Integrationsprozesses der Flüchtlinge bzw. vorläufig Aufgenommenen und Unterstützung der Arbeitgeber
- Aktive Rolle bei der Schaffung von Qualifizierungs- und Einsatzplätzen im Service Public

Schlussbemerkungen

Die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen sind hier. Entweder sind sie im Arbeitsmarkt oder in der Sozialhilfe. Es liegt an allen Akteuren gemeinsam, die Weichen richtig zu stellen. Dafür braucht es den festen und gemeinsamen Willen der Politik und der Wirtschaft und Investitionen in die berufliche Qualifizierung. Diese Investitionen lohnen sich, weil sie den betroffenen Personen berufliche Perspektiven eröffnen und damit einen Beitrag zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts leisten. Aber auch weil sie das inländische Potenzial an Arbeitskräften ausschöpfen, zur Wirtschaftsleistung der Schweiz beitragen und die Sozialhilfekosten in den Kantonen und Gemeinden verringern. Die SKOS trägt im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Erarbeitung und Umsetzung von Lösungen bei.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Tel: +41 (0)31 326 19 19

E-Mail: admin@skos.ch