



Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (14.3523) vom 19. Juni 2014:
Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt

Bern, 18. Dezember 2015

Zusammenfassung

Die Schweiz leistet gemessen an ihrer Bevölkerungszahl im internationalen Vergleich einen bedeutsamen Beitrag zur Aufnahme schutzbedürftiger Personen. Der Teilhabe dieser Personen an der Bildung und am Erwerbsleben, dem friedlichen Zusammenleben sowie der Verhinderung von Parallelgesellschaften und Konflikten kommt somit eine grosse Bedeutung zu.

Prüfauftrag zu Begleitmassnahmen zur Umsetzung von Artikel 121a BV: Im Rahmen seiner Vorschläge, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen und damit zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Masseneinwanderungsinitiative) beizutragen, hat der Bundesrat am 11. Februar 2015 verschiedene Aufträge erteilt.¹ Er hat das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF zu prüfen, ob eine Verstärkung der Integrationsmassnahmen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (im Folgenden: vA/Flü) angezeigt ist, inwiefern sich damit auch Wirkungen im Sinne von Einsparungen erzielen liessen und wie diese allfälligen Massnahmen umzusetzen seien. Dabei ist namentlich zu prüfen, wie die bestehenden Strukturen dazu besser genutzt werden könnten. Eine Erhöhung von Bundeskrediten zur Förderung der Integration erfolgt frühestens per 2018. Die Ergebnisse des Prüfauftrags sollen bis Ende 2015 in einem Bericht festgehalten und dem Bundesrat vorgelegt werden.

Parlamentarische Vorstösse: Im Lichte der gestiegenen Anzahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, die längerfristig in der Schweiz verbleiben, haben verschiedene parlamentarische Vorstösse vom Bundesrat verlangt, die berufliche Integration durch Ausschöpfung des Potenzials dieser inländischen Arbeitskräfte zu verbessern und ihre Sozialhilfeabhängigkeit zu senken. Das mit dem vorliegenden Bericht zu entwickelnde Pilotprogramm zur Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene entspricht den Anliegen des Postulats Tornare (14.3523): Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt vom 19. Juni 2014, der Motion Grunder (15.3141): Bessere Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt vom 17. März 2015, der Motion Munz (15.3653): Ausbildung für Flüchtlinge zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration vom 18. Juni 2015 sowie des Postulats Pfister (15.3955): Verbesserte Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen vom 24. September 2015. Das vom Nationalrat am 26. September 2014 angenommene Postulat Tornare (14.3523) soll mit dem vorliegenden Bericht zur Abschreibung beantragt werden.

Bestehende Massnahmen und Handlungsbedarf: Der vorliegende Bericht zeigt zunächst die aktuelle Situation und die bestehenden Massnahmen in den Bereichen der Integrationsförderung und der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung sowie der Berufsbildung auf. Er nennt namentlich auch bestehende Projekte, wie sie in den letzten Jahren in den bestehenden Strukturen und in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt (z. B. Gastronomie, Bauhauptgewerbe, Baunebengewerbe) entwickelt worden sind. Der Bericht zeigt den Handlungsbedarf auf, wobei er sich auf verschiedene Studien, Arbeiten und Empfehlungen stützt, welche in letzter Zeit von Bund und Kantonen erarbeitet worden sind. Zu diesen Vorarbeiten gehören namentlich die Studie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM vom April 2014, der Bericht des Verbands der Schweizerischen Arbeitsmarktbehörden VSAA und der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM über «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Analyse und Handlungsempfehlungen» vom Frühjahr 2015 sowie die Ergebnisse der Fachveranstaltung vom 11. September 2015 mit Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen Behörden (Arbeits- und Migrations- bzw. Integrationsbehörden, Asylkoordination,

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-02-110.html>

Berufsbildungsbehörden) sowie von Institutionen der Berufsbildung und den Organisationen der Arbeitswelt verschiedener Branchen.

Pilotprogramm: Anschliessend wird im Bericht ein vierjähriges Pilotprogramm vorgeschlagen (2018 bis 2021), welches im Rahmen der Programme und Projekte von nationaler Bedeutung durchgeführt und durch den Integrationsförderkredit finanziert werden soll. Rechtsgrundlage bildet Artikel 55 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) in Verbindung mit Artikel 17e der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205).

Programmziele: Ziel des Projekts ist die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der vA/Flü bzw. eine bessere und raschere Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt. VA/Flü verfügen in den meisten Fällen noch nicht über genügend umfassende und an die Realitäten des Schweizer Arbeitsmarkts angepasste Fähigkeiten für einen direkten Einstieg in die Erwerbsarbeit. Entscheidend für ihre Arbeitsmarktsfähigkeit sind neben den Sprachkompetenzen, der allgemeinen Bildung, den Berufserfahrungen und -kompetenzen oder der Überwindung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen auch Faktoren wie Zuverlässigkeit, Ordnungssinn, Qualitätsbewusstsein sowie weitere Verhaltensweisen, welche von der Schweizer Arbeitsrealität verlangt werden. Die Verbesserung dieser sprachlichen, beruflichen und weiteren fachlichen und sozialen Kompetenzen kann erfahrungsgemäss nur schrittweise durch das Handeln in der Praxis oder praxisähnlichen Situationen über eine längere Zeitdauer hinweg erworben werden.

Das Pilotprogramm besteht aus folgenden zwei Teilprogrammen:

Es sollen erstens mittels einer Integrationsvorlehre bis zu 1000 vA/Flü (pro Jahr) eine spezifische Ausbildung zum Erwerb der für eine Anstellung notwendigen beruflichen und sprachlichen Kompetenzen erhalten. Das SEM wird in Zusammenarbeit mit dem SBFJ und dem SECO mit den federführenden kantonalen Stellen das Pilotprogramm vereinbaren. Mit dem Pilotprogramm appelliert der Bund nicht nur an die Kantone, sondern ebenso an die Organisationen der Arbeitswelt. Eine enge Zusammenarbeit unter den beteiligten Akteuren ist dabei Voraussetzung für den Erfolg. Die bestehende Rollenteilung der verschiedenen Partner in der Verbundpartnerschaft bleibt dabei gewährleistet: Die Federführung und Projektträgerschaft liegt bei den Kantonen, wobei die kantonalen Stellen die verschiedenen Prozesse untereinander regeln. Durch das Pilotprogramm soll im Sinne der Nachhaltigkeit und der Nutzung von Synergien auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Stellen der Migration und Integration, der Sozialhilfe, der Berufsbildung und des Arbeitsmarkts gestärkt werden, indem Lücken im Angebot geschlossen werden. Die Organisationen der Arbeitswelt sind Projektpartner und in die Entwicklung und Umsetzung eng einzubinden. Die Institutionen der beruflichen Bildung sind die operativen Stellen, in welchen die Massnahmen umgesetzt werden.

Projektträger, die vom Bund mit finanziellen Beiträgen unterstützt werden, müssen gewisse Ziele und Kriterien einhalten. Das sind insbesondere:

- Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft;
- Prozessorientierte interinstitutionelle Zusammenarbeit der verschiedenen kantonalen Stellen: Auswahl der Personen anhand Potenzialabklärung und Triage, klare Fallführung, Begleitung für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt;
- Integrationsvorlehren: branchennahe Qualifizierungsmassnahmen (insbesondere in den Strukturen der beruflichen Grundbildung oder anderen branchennahen Bildungsinstitutionen): rund einjährige Bildungsangebote, die auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts in den jeweiligen Branchen ausgerichtet sind, Verbesserung der sprachlichen Kompetenzen der Personen und das Gewinnen von praktischen Erfahrungen während eines beruflichen Praktikums.

- Bewerbungsunterstützung und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt namentlich unter Einbezug der bestehenden Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Zweitens fokussiert das Pilotprogramm auf das frühzeitige Erlernen der Ortssprache durch Personen im Asylprozess mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit (aktuell z. B. Syrer und Eritreer). Ziel ist es, dass bis zu 1000 Personen rechtzeitig die notwendigen sprachlichen Kompetenzen (mindestens Niveau A2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen GER²) für die Teilnahme an einem intensiven beruflichen Qualifizierungsprogramm oder für den Eintritt in den Arbeitsmarkt erwerben.

Für diesen zweiten Teil des Projekts ist im Hinblick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs eine spezifische Evaluation vorzusehen. Diese soll feststellen, ob eine frühzeitige intensivierete Sprachförderung von Personen im erweiterten Asylverfahren Verbesserungen hinsichtlich Zusammenleben am Wohnort sowie Vorbereitung auf die Erwerbsintegration beinhaltet und welche weiteren Effekte damit verbunden sind.

Während die Integrationsvorlehre (berufliche Qualifizierungsmaßnahme) Personen betrifft, die eine Aufenthaltsbewilligung (B) oder eine vorläufige Aufnahme (F) erhalten haben, richtet sich das frühzeitige Erlernen der Sprache an Asylsuchende (Ausweis N). Das Pilotprogramm wird folglich zwei separate Elemente für diese zwei Massnahmen enthalten, die jedoch eng miteinander zu koordinieren sind.

Die finanziellen Beiträge im Rahmen des Pilotprogramms werden zur Förderung der Zielgruppe anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bzw. Asylsuchende mit Bleibeperspektive ausgerichtet. Diese Zielgruppe hat in der Regel besondere Bedürfnisse hinsichtlich des Erwerbs der Arbeitsfähigkeit, namentlich die Verbesserung der Sprachkompetenzen. Es ist jedoch denkbar und kann sinnvoll sein, dass die im Rahmen des Pilotprogramms geschaffenen Angebote mittel- oder längerfristig auch durch weitere Personengruppen innerhalb oder ausserhalb der Sozialhilfe genutzt werden können.

Umsetzung: Das Pilotprogramm soll von 2016 bis 2017 in enger Zusammenarbeit der Bundesstellen mit den Kantonen und weiteren Projektpartnern vorbereitet werden. Es soll parallel zur Umsetzung der zweiten Phase der kantonalen Integrationsprogramme KIP von 2018 bis 2021 laufen. Der Erfahrung nach ist damit zu rechnen, dass die angestrebte Anzahl von 1000 Plätzen nicht von Beginn an erreicht werden kann. Der Aufbau wird schrittweise erfolgen, wobei in den ersten beiden Jahren mit je 800 Plätzen gerechnet wird.

Die Umsetzung des Pilotprogramms soll von einer laufenden Beobachtung der Erwerbs- und Sozialhilfequote im zeitlichen Längsschnitt begleitet werden (Monitoring Erwerbsquote); auf ein zusätzliches, bürokratisch aufwändiges Erhebungsverfahren wird verzichtet.

Beiträge des Bundes: Es wird von den Kantonen und den weiteren Projektpartnern erwartet, dass sie einen Anteil an den Kosten des Programms aus eigenen Mitteln mitfinanzieren, da sie mittel- und längerfristig von dessen Nutzen profitieren. Der Bundesanteil am Pilotprogramm ist so berechnet, dass seine Beiträge die Hälfte der Kosten nicht übersteigen. Der Bund wird aus verwaltungsökonomischen Gründen pauschale Beiträge leisten. Für die Integrationsvorlehre (berufliche Qualifizierung) ist ein Pauschalbeitrag von CHF 13 000 pro Platz/Jahr vorgesehen.

Für die frühzeitige Sprachförderung beträgt der Pauschalbeitrag CHF 2000 pro Platz/Jahr. Für die Jahre 2018 bis 2021 ist ein befristeter Verpflichtungskredit im Umfang von 54 Millionen Franken vorgesehen.

Bei einer optimalen Durchführung der Massnahmen ist zu erwarten, dass sich aufgrund der getätigten Bundesbeiträge an das Pilotprogramm nach sechs Jahren insgesamt Einsparungen bei den Sozialhilfebeiträgen des Bundes einstellen.

² <http://www.fide-info.ch/de/fide/sprachniveaus>

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Auftrag.....	6
1.1. Prüfauftrag des Bundesrates vom 11. Februar 2015	6
1.2. Parlamentarische Vorstösse.....	6
2. Bestehende Vorarbeiten und Konzeptentwicklung	8
2.1. Bestehende Vorarbeiten.....	8
2.2. Konsultation	9
2.3. Eckpunkte des Konzepts	9
3. Bestehende Situation und Massnahmen.....	12
3.1. Erwerbs- und Sozialhilfesituation von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen	12
3.2. Massnahmen der Integrationsförderung für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen	15
3.3. Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsvermittlung .	16
3.4. Bestehende Zusammenarbeit zwischen Integrationsförderung und Arbeitslosenversicherung	17
3.5. Massnahmen im Rahmen der Berufsbildung	18
3.6. Fazit und Übersicht Handlungsbedarf.....	20
4. Handlungsbedarf und Umsetzungskonzept.....	21
4.1. Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft	21
4.2. Prozessorientierte interinstitutionelle Zusammenarbeit.....	22
4.3 Integrationsvorlehre: Branchennahe Qualifizierungsmassnahmen	24
4.4. Frühzeitige Sprachförderung	27
4.5. Umsetzung	28
5. Finanzielle Aufwendungen und geschätzte Wirkungen	29
5.1. Bundesbeitrag an das Pilotprogramm.....	29
5.2. Wirkungsabschätzung	30
6. Weiteres Vorgehen zur geplanten Umsetzung	32
7. Anhänge	33
7.1. Nachweise und Links.....	33
7.2. Abkürzung Verzeichnis / Liste des abréviations.....	35

1. Ausgangslage und Auftrag

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Masseneinwanderungsinitiative angenommen und sich dafür ausgesprochen, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert. Völkerrechtliche Verträge, die diesem Ziel widersprechen, sind gemäss den neuen Verfassungsbestimmungen (Art. 121a und Art. 197 Ziff. 11 BV) neu zu verhandeln und anzupassen.

1.1. Prüfauftrag des Bundesrates vom 11. Februar 2015

Am 11. Februar 2015 hat der Bundesrat gemeinsam mit dem Entwurf zur neuen Ausländergesetzgebung zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung und dem definitiven Mandat für Verhandlungen mit der EU eine Reihe von ergänzenden Massnahmen zu einer besseren Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften verabschiedet. Er hat dabei das EJPD beauftragt, mit dem WBF zu prüfen, inwieweit die kantonalen Arbeitsmarktbehörden beauftragt werden können, Personen aus dem Asylbereich (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) bei der beruflichen Integration zu unterstützen. Das EJPD erstattet dem Bundesrat bis Ende 2015 Bericht. Eine Erhöhung von Bundeskrediten zur Förderung der Integration erfolgt frühestens per 2018.

1.2. Parlamentarische Vorstösse

Die Frage der verbesserten Integration von Migrantinnen und Migranten und namentlich von Personen aus dem Asylbereich (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) ist auch durch parlamentarische Vorstösse aufgeworfen worden. Es handelt sich um folgende Vorstösse:

14.3523 – Postulat Manuel Tornare vom 19. Juni 2014: Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt

(angenommen am 26. September 2014)³

Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstellen mit konkreten Massnahmen, wie die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und Fähigkeiten von Migrantinnen und Migranten verbessert, deren Zugang zu Weiterbildungen erleichtert und damit deren Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden kann». Der Bundesrat hat am 20. August 2014 beantragt, den Vorstoss anzunehmen. Er verweist in seiner Begründung darauf hin, dass er gestützt auf das Umsetzungskonzept zu Artikel 121a der Bundesverfassung (SR 101) vom 20. Juni 2014 Massnahmen prüfen werde, wie das Potenzial der Arbeitskräfte im Inland gefördert und besser ausgeschöpft werden kann. Dazu gehören gegebenenfalls auch Massnahmen, welche den Zugang zu Bildungseinrichtungen und zum Arbeitsmarkt für Migrantinnen und Migranten verbessern. Das Anliegen des Postulats Tornare wird mit dem Pilotprogramm des vorliegenden Berichts erfüllt sein, da dieses zum Ziel hat, die beruflichen Qualifikationen der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen besser anzuerkennen und ihren Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Weiterbildung zu verbessern. Das Postulat Tornare (14.3523) soll daher mit dem vorliegenden Bericht zur Abschreibung beantragt werden.

15.3141 – Motion Hans Grunder vom 17. März 2015: Bessere Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt

(im Rat noch nicht behandelt)⁴

³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143523

⁴ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153141

Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für eine bessere und effizientere Eingliederung der Asylbewerber in den Arbeitsprozess zu schaffen. Dies kann mittels eines Einarbeitungszuschusses und/oder anderweitiger finanzieller Massnahmen zugunsten der Unternehmen geschehen. Die Arbeitgeber sollen denselben Lohnansatz entrichten können, welcher dem marktüblichen Wert für die betreffende Arbeitsstelle entspricht, und nicht mit zusätzlichen Lohnkosten belastet werden. Die Differenz zum bestehenden/aktuellen Einkommen der Asylbewerber soll vom Bund (ALV) entrichtet werden.»

Der Bundesrat hat am 13. Mai 2015 die Motion abgelehnt, weil bei Asylsuchenden generell nicht die Arbeitsintegration, sondern die Prüfung der Asylgründe im Vordergrund steht.⁵ Der Bundesrat verweist in seiner Antwort darauf, dass er das Potenzial der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge, welche längerfristig in der Schweiz verbleiben, besser fördern möchte. Neben dem geplanten Abbau von administrativen Hürden verweist die Antwort des Bundesrates auch auf den Prüfauftrag vom 11. Februar 2015, der mit dem vorliegenden Bericht erfüllt wird. Dem Anliegen der Motion wird mit dem Pilotprogramm des vorliegenden Berichts insofern entsprochen, als Asylsuchende frühzeitig in ihren Sprachkompetenzen gefördert und damit auf die berufliche Integration vorbereitet werden.

15.3653 – Motion Martina Munz vom 18. Juni 2015: Ausbildung für Flüchtlinge zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration

(im Rat noch nicht behandelt)⁶

Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der Fachkräfteinitiative das inländische Potenzial anerkannter und vorläufig aufgenommener Flüchtlinge aller Altersstufen besser zu nutzen und diese Menschen über den Weg einer anerkannten Ausbildung nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.»

Der Bundesrat hat am 26. August 2015 die Annahme der Motion beantragt. Das Anliegen der Motion Munz (15.3653) wird mit der Umsetzung des Konzepts im vorliegenden Bericht erfüllt werden, da das Pilotprogramm des vorliegenden Berichts die Förderung einer anerkannten Ausbildung in Form von Integrationsvorlehren mit Zertifikatsabschlüssen vorsieht.

15.3955 – Postulat Gerhard Pfister vom 24. September 2015: Verbesserte Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen

(im Rat noch nicht behandelt)⁷

Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, abzuklären und in einem Bericht darzulegen, wie die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen verbessert werden kann. Der Bundesrat soll ebenfalls abklären, inwiefern Asylsuchende, sobald sie auf die Kantone verteilt werden, in den Arbeitsmarkt integriert werden können.»

Der Bundesrat hat am 18. November 2015 die Annahme des Postulats beantragt. Das Anliegen des Postulats Pfister (15.3955) wird mit dem Pilotprogramm im vorliegenden Bericht erfüllt werden.

⁵ Der Bundesrat verweist hier auch auf die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Feri Yvonne 14.4073, «Asylsuchende, Flüchtlinge und Erwerbsarbeit», vom 4. Dezember 2014.

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20144073

⁶ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153653

⁷ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153955

2. Bestehende Vorarbeiten und Konzeptentwicklung

2.1. Bestehende Vorarbeiten

Das vorliegende Umsetzungskonzept zum Prüfauftrag des Bundesrates vom 11. Februar 2015 kann sich zu grossen Teilen auf bestehende Vorarbeiten und Empfehlungen zur Verbesserung der Integration von Personen aus dem Asylbereich mit einer längerfristigen Bleibeperspektive stützen (vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge – im Folgenden abgekürzt als vA/Flü),⁸ welche von Bund und Kantonen in den letzten Monaten gemeinsam erarbeitet worden sind.

In erster Linie sind hier der Bericht und die Empfehlungen des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA und der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM zur «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen»⁹ (nachfolgend bezeichnet als: Bericht der VSAA/VKM) zu nennen, an welchem auch das SECO und das SEM mitgewirkt haben. Dieser Bericht stützt sich auf die neuesten Erkenntnisse, welche die statistischen Analysen sowie die Befragung von Arbeitgebern und staatlichen Fachpersonen im Rahmen der Studie zur «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» vom April 2014 (BSS/KEK im Auftrag des BFM) ergeben haben.¹⁰ Als Hauptergebnis hat diese Studie festgestellt, dass die Arbeitsmarktintegration von vA/Flü längerfristig gelingt, aber sehr langsam verläuft und mit prekären Arbeitsverhältnissen und über die Zeit stagnierender Lohnentwicklung verbunden ist. Ein ähnliches Ergebnis hat auch eine Studie zum Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in der ALV¹¹ gezeigt (siehe Ziff. 5.1.).

Aus dem Bereich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist das im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) durchgeführte Projekt einer engeren Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe (SH)¹² zu erwähnen, welches die folgenden Zielsetzungen verfolgt: die Förderung der raschen und dauerhaften Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt, die konsequente Nutzung von jeweiligen Vorteilen der beteiligten Institutionen und die transparente und zielgerichtete Steuerung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten für alle bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gemeldeten Stellensuchenden. Dazu werden gemeinsam mit den Kantonen konkrete Kooperationsmodelle erprobt, die den Leistungsaustausch RAV-Sozialdienst und eine ge-

⁸ Zu den unterschiedlichen Rechten und Pflichten von Asylsuchenden/Asylbewerbern, vorläufig Aufgenommenen, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen sowie anerkannten Flüchtlingen siehe die Ausführungen auf der Website des SEM sowie die neue Broschüre «Kurzinformationen: Anerkannte Flüchtlinge – Ausweis B, Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge – Ausweis F, Vorläufig Aufgenommene – Ausweis F».

www.sem.admin.ch, <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/publikationen.html>

⁹ Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Analyse und Handlungsempfehlungen: Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe vom 28. November 2014 inkl. Würdigung durch die Vorstände VSAA und VKM: 4. Februar 2015 (ab hier: Bericht VSAA/VKM).

<http://www.vsaa.ch/aktuell/news-agenda/news/arbeitsmarktintegration-von-vorlaufig-aufgenommenen-und-anerkannten-fluechtlingen>

¹⁰ Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt: BSS Volkswirtschaftliche Beratung Basel und KEK-CDC Consultants im Auftrag des SEM: April 2014.

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/berichte/integration.html#Berichte%20zu%20vorl%C3%A4ufig%20Aufgenommenen%20und%20Fl%C3%BCchtlingen>

¹¹ Reintegration von arbeitslosen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen: BSS Basel: 2014. (ab hier: Studie Reintegration)

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-v-a-flue-d.pdf>

¹² <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=106218>

meinsame zielgruppenspezifische Strategie ins Zentrum stellen. Akteure aus beiden Bereichen haben sich unter anderem auf eine gemeinsame Definition von Arbeitsmarktfähigkeit verständigt.

Aus dem Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung ist das Projekt des SBFI betreffend Berufsabschluss und -wechsel für Erwachsene¹³ sowie das Projekt Match-prof¹⁴ von Bedeutung. Weiter sind die Vorarbeiten zur Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes WeBiG¹⁵ insbesondere im Bereich der Förderung von Grundkompetenzen zu nennen. In diesem Zusammenhang ist ausserdem das Projekt des SECO zur Förderung von Berufsabschlüssen für Erwachsene (Projekt Nachholbildung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung) zu erwähnen.

Des Weiteren liegen im Rahmen der nationalen interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ koordinierte Berichte vor. Dazu zählt die Bestandesaufnahme Brückenangebote am Übergang I (Landert, Brägger & Partner, Juni 2015) im Auftrag des SBFI¹⁶ sowie die Bestandesaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (BASS, Herbst 2015) im Auftrag des SEM¹⁷. Zudem liefern das Projekt zum verstärkten Ein-satz von interkulturell Dolmetschenden in der Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe und Berufsbildung¹⁸ sowie die Evaluation, welche die Situation im Kanton Bern mit derjenigen in den Kantonen Aargau, St. Gallen, Zürich sowie weiteren Kantonen vergleicht,¹⁹ weitere Hinweise in diesem Bereich.

2.2. Konsultation

Das SEM hat am 11. September 2015 unter Beteiligung von SECO, SBFI und EFV mit Fachvertretern einen Workshop durchgeführt mit dem Ziel, die praktische Umsetzung des Konzepts auf einer fachlichen Ebene zu diskutieren. Eingeladen waren Vertreterinnen und Vertreter von kantonalen Behörden (Arbeitsämter, Integrationsfachstellen, Asylkoordination, Berufsbildungsämter) sowie von Fachschulen und Berufsfachschulen, Branchenvertreter und Sozialpartner. Im Workshop ist das Konzept grundsätzlich begrüsst worden. Die wesentlichen Ergebnisse dieses Workshops sind soweit als möglich in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

2.3. Eckpunkte des Konzepts

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (vA/Flü) verfügen in den meisten Fällen über ungenügende Sprachkompetenzen und eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktfähigkeit²⁰; sie sind daher häufig nicht vermittlungsfähig²¹. In der Regel muss ihre Arbeitsmarkt-

¹³ Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene – Bestehende Angebote und Empfehlungen für die Weiterentwicklung: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI: Bern, Juni 2014.

<http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/02794/index.html?lang=de>

¹⁴ <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01587/02101/index.html?lang=de>

¹⁵ <http://www.sbf.admin.ch/themen/01366/01382/index.html?lang=de>

¹⁶ <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=111885>

¹⁷ <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=111883>

¹⁸ <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=112154>

¹⁹ Evaluation betreffend Integration und Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (VA/FL): Büro BASS im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialamt: Bern, Februar 2014.

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche_und_sozialeintegration.html

²⁰ Die Arbeitsmarktfähigkeit bestimmt sich aus dem Zusammenspiel von individuellen Voraussetzungen (Arbeitsangebot) und den Anforderungen des Arbeitsmarktes (Arbeitsnachfrage) und kennzeichnet die realen Arbeitsmarktchancen eines Individuums. Arbeitsmarktfähigkeit wird dabei verstanden als die Fähigkeit, eine Stelle zu finden (erstmalige Integration in den Arbeits-

fähigkeit über eine längere Zeit erworben werden, damit sie nachhaltig in den Arbeitsmarkt eintreten können. Zudem haben sie insbesondere auch aufgrund der mangelnden Arbeitsmarktfähigkeit keinen Zugang zu den Angeboten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung der RAV) und der Arbeitslosenversicherung (arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)), oder diese Angebote sind für sie wenig geeignet. Ebenso sind sie in der Regel noch nicht fähig, in ein berufsbildendes Angebot im Hinblick auf einen Abschluss Eidgenössisches Berufsattest (EBA) oder Fähigkeitszeugnis (EFZ) einzusteigen. Sie bedürfen vorher der zusätzlichen Förderung zur Erlangung der Arbeitsmarkt- oder Ausbildungsfähigkeit.

Entscheidend für die Arbeitsmarktfähigkeit sind neben den «harten» Faktoren wie dem schulischen Bildungsniveau, bestehenden Berufserfahrungen und -kompetenzen und entsprechenden Nachweisen (Diplome), dem Alter oder offensichtlichen Beeinträchtigungen der Gesundheit sowie den Sprachkompetenzen auch «weiche» Faktoren. Dazu gehören Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Ordnungssinn, Qualitätsbewusstsein sowie Motivation, Durchhaltewillen, Sozialkompetenzen, Auftreten und weitere Verhaltensweisen. Diese Faktoren sind häufig durch kulturelle, psychosoziale oder familiäre Situationen mitbeeinflusst.²² Die Verbesserung der sprachlichen, beruflichen aber auch der weiteren «weichen» arbeitsmarktbehebenden Kompetenzen können erfahrungsgemäss nur schrittweise durch das Handeln in praxisähnlichen Situationen oder direkt in der Praxis möglichst bruchlos über eine längere Zeitdauer hinweg erworben werden. Der erfolgreiche Erwerb wird durch eine systematische Begleitung (Beratung, Coaching) begünstigt.

Zur Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit bestehen bereits heute Angebote im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (Integrationsförderung oder Asylsozialhilfe) sowie teilweise auch in den Regelstrukturen der Berufsbildung und der Arbeitslosenversicherung. Diese Angebote sind aber nicht immer zugänglich oder aufgrund fehlender Mittel nicht genügend ausgebaut, sie dauern oft zu kurz oder sind zu wenig intensiv. Sie sind oftmals auch zu wenig vernetzt, nicht genügend koordiniert und teilweise zu wenig auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet. Es bestehen in den meisten Kantonen zum Teil längere Wartezeiten, weshalb viele Personen mit Integrationsförderbedarf über längere Zeit keine Förderung erfahren und bereits Erlerntes wieder verlernen.²³ Die vom Bund den Kantonen pro Person einmalig ausbezahlte Integrationspauschale von CHF 6000 (Art. 18. Abs 1 VIntA) erlaubt die Finanzierung von Sprachförderungsmassnahmen sowie teilweise Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration. Verschiedene Studien, wie auch der genannte Bericht der VSAA/VKM geben daher die Empfehlung ab, die Mittel zu erhöhen. Zu einer verbesserten Integration sind somit die Massnahmen quantitativ und qualitativ auszubauen und besser aufeinander abzustimmen.

Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten soll dieser Ausbau in erster Linie im Rahmen von bestehenden arbeitsmarktnahen Bildungsstrukturen, namentlich derjenigen der Berufsbildung erfolgen. Die Erfahrungen mit einzelnen Pilotprojekten zeigen, dass diese Angebote in den Institutionen der Berufsbildung oder in Bildungsinstitutionen der Branchen auf die Be-

markt), eine Anstellung zu behalten, sich in einem bestehenden Arbeitsverhältnis zu qualifizieren oder die Wahrscheinlichkeit, bei Stellenverlust oder bei unfreiwilliger Erwerbslosigkeit (wieder) eine neue Stelle zu finden.

²¹ Die Vermittlungsfähigkeit ist ein Begriff des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) und eine der Anspruchsvoraussetzungen für den Taggeldbezug der ALV. Sie ist als ein Unterkriterium der Arbeitsmarktfähigkeit zu verstehen und umfasst die Vermittlungsbereitschaft (bereit sein), die Arbeitsfähigkeit (in der Lage sein) und die Arbeitsberechtigung (berechtigt sein). Eine Person, die gemäss AVIG nicht vermittlungsfähig ist, verfügt in jedem Fall lediglich über eine deutlich unterdurchschnittliche Arbeitsmarktfähigkeit.

²² Bericht Gruppe Arbeitsmarktfähigkeit: Projekt Zusammenarbeit ALV und Sozialhilfe: 2013. S. 6.
<http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsamid=106218>

²³ Evaluation Bern, S. II.

dürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet sind und von den Betrieben anerkannt werden (Ziff. 3.5). Dies wirkt sich positiv auf den Vermittlungserfolg aus.

Nach erlangter Vermittlungsfähigkeit der Personen infolge der Qualifizierung in solchen Angeboten können die bestehenden Strukturen der Arbeitsmarktbehörden namentlich im Bereich der Beratung und Vermittlung (RAV) zum Tragen kommen. Auf individueller Ebene ist für Personen aus der Zielgruppe der vA/Flü ein gezielte arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung durch die RAV denkbar und sinnvoll. Die diesbezüglichen Möglichkeiten sind verstärkt auszuschöpfen.

Die Kantone haben im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP umfassende Bedarfsanalysen gemacht und ihre Massnahmen in den letzten Jahren noch systematischer koordiniert und auf den Bedarf ausgerichtet. Verschiedene Studien sowie auch der unter Ziffer 2.1. genannte Bericht der VSAA/VKM geben Empfehlungen zur Verbesserung und zum Ausbau der Massnahmen ab. Es bestehen heute umfassende Erfahrungen, welche Massnahmen und Vorkehrungen ergriffen werden können und müssen. Es ist im Wesentlichen eine Vollzugs- und Finanzierungsfrage, ob diese Empfehlungen auch breit umgesetzt werden.

Die Umsetzung des Auftrags zur Verbesserung der Erwerbsintegration von vA/Flü soll daher durch eine Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen eines vierjährigen Pilotprogramms erfolgen (Programm von nationaler Bedeutung gemäss Art. 55 Abs. 3 AuG). Dabei ist der enge Einbezug der Branchenverbände (Organisationen der Arbeitswelt, Sozialpartner), der Institutionen und der verschiedenen kantonalen Stellen durch die federführende kantonale Stelle sicherzustellen. Die Projektpartner sollen sich bei der Planung und Umsetzung eng untereinander koordinieren. Die Federführung liegt dabei bei den Kantonen. Die Umsetzung des Pilotprogramms ist an die Erfüllung von Kriterien geknüpft, welche sich an den genannten Empfehlungen VSAA/VKM sowie weiteren Vorarbeiten orientieren. Wie nachstehend ausgeführt wird, gehören dazu folgende Kriterien: die enge Zusammenarbeit der staatlichen und vom Staat beauftragten Stellen mit den Branchen, die Qualität der zusätzlichen Massnahmen sowie deren Ansiedlung in bestehenden Strukturen namentlich der Berufsbildung, die klare Fallführung und die Vermeidung von Brüchen und Wartezeiten bei der Qualifizierung, Beratung und Vermittlung sowie, damit verbunden, die Klärung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen den Stellen in den Bereichen Asyl/Sozialhilfe, Migration/Integration, Arbeitslosenversicherung/öffentliche Arbeitsvermittlung und Berufsbildung. Das Pilotprogramm des Bundes gibt nicht vor, wie die Kriterien erfüllt werden sollen. Um die föderalen Begebenheiten zu berücksichtigen, sollen die Kantone und ihre Partner, die sich am Pilotprogramm beteiligen, gemäss ihren kantonalen oder regionalen Begebenheiten plausibel aufzeigen, wie diese Umsetzung erfolgen soll (Darlegung in Form eines Konzepts sowie von schriftlichen Vereinbarungen zwischen den Akteuren).

Die Umsetzung der von den zusätzlichen Bundesbeiträgen profitierenden Kantone sowie Institutionen und Branchen soll zudem von einer laufenden Beobachtung der Erwerbs- und Sozialhilfequote im zeitlichen Längsschnitt begleitet werden (Monitoring). Es soll auf eine zusätzliche, bürokratisch aufwändige Erhebung verzichtet werden. Stattdessen ist auf technischer Ebene eine möglichst einfache Vorgehensweise aufgrund bestehender Daten bzw. spezieller Auswertungen zu prüfen.

Die Umsetzung wird in Form eines Pilotprogramms ausserhalb, aber zeitlich parallel und eng koordiniert mit der Phase II der kantonalen Integrationsprogramme (KIP II 2018–2021) erfolgen.

3. Bestehende Situation und Massnahmen

3.1. Erwerbs- und Sozialhilfesituation von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen

Das Schweizer Recht unterscheidet im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Wesentlichen die Kategorien der Asylsuchenden (Art. 42 ff. Asylgesetz vom 26. Juni 1998; AsylG, SR 142.31) und anerkannten Flüchtlinge (Art. 58 ff. AsylG bzw. Genfer Flüchtlingskonvention) sowie die vorläufige Aufnahme (Art. 83 ff. AuG). Die vorläufige Aufnahme findet in der Regel bei Personen Anwendung, deren Asylgesuch abgewiesen worden ist, bei welchen aber der Vollzug der Wegweisung zum Beispiel aufgrund einer Krisensituation im Herkunftsland oder aus medizinischen Gründen nicht zumutbar, aufgrund einer Verfolgungssituation nicht zulässig oder aus anderen Gründen nicht möglich ist. Auch Personen, die im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Flüchtlinge sind, bei denen aber die Asylgewährung ausgeschlossen wurde oder bei welchen Asylgründe zum Beispiel erst nach der Flucht erwachsen, können vorläufig aufgenommen werden, wenn ihre Wegweisung nicht möglich, zumutbar oder zulässig ist (sogenannte vorläufig aufgenommene Flüchtlinge). Ihre rechtliche Stellung richtet sich sowohl nach Artikel 83 ff. AuG als auch nach der Genfer Flüchtlingskonvention.

Vorläufig Aufgenommene (inklusive vorläufig aufgenommene Flüchtlinge)²⁴ und anerkannte Flüchtlinge (vA/Flü) verbleiben in der Regel längerfristig in der Schweiz. Im Folgenden wird der Begriff vA/Flü in statistischer Hinsicht für diejenigen Personen verwendet, für welche der Bund Beiträge an die Sozialhilfe ausrichtet. Für diesen Zeitraum der ersten fünf bzw. sieben Jahre nach Einreise liegen umfassendere Daten vor.

Diese Gruppe kann als «Durchgangsgruppe» bezeichnet werden. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass ihr Bestand in den vergangenen Jahren numerisch in etwa stabil bei rund 30 000 Personen geblieben ist (rund 20 000 vA inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und rund 10 000 Flüchtlinge mit B-Ausweis). Die Zusammensetzung hat sich aber jährlich relativ stark verändert. Jährlich werden rund 5000 bis 8000 Personen neu zu dieser Gruppe gezählt, während ähnlich viele Personen statistisch aus ihr austreten.

Seit dem letzten Jahr 2014 liegt eine neue Situation vor: Die Zahl der Eintritte (= Asylgewährungen, vorläufige Aufnahmen) in diese Gruppe hat sich stark erhöht. 2014 erhielten über 15 000 asylsuchende Personen einen Entscheid zur vorläufigen Aufnahme (vA) bzw. zur Asylgewährung (Flü).

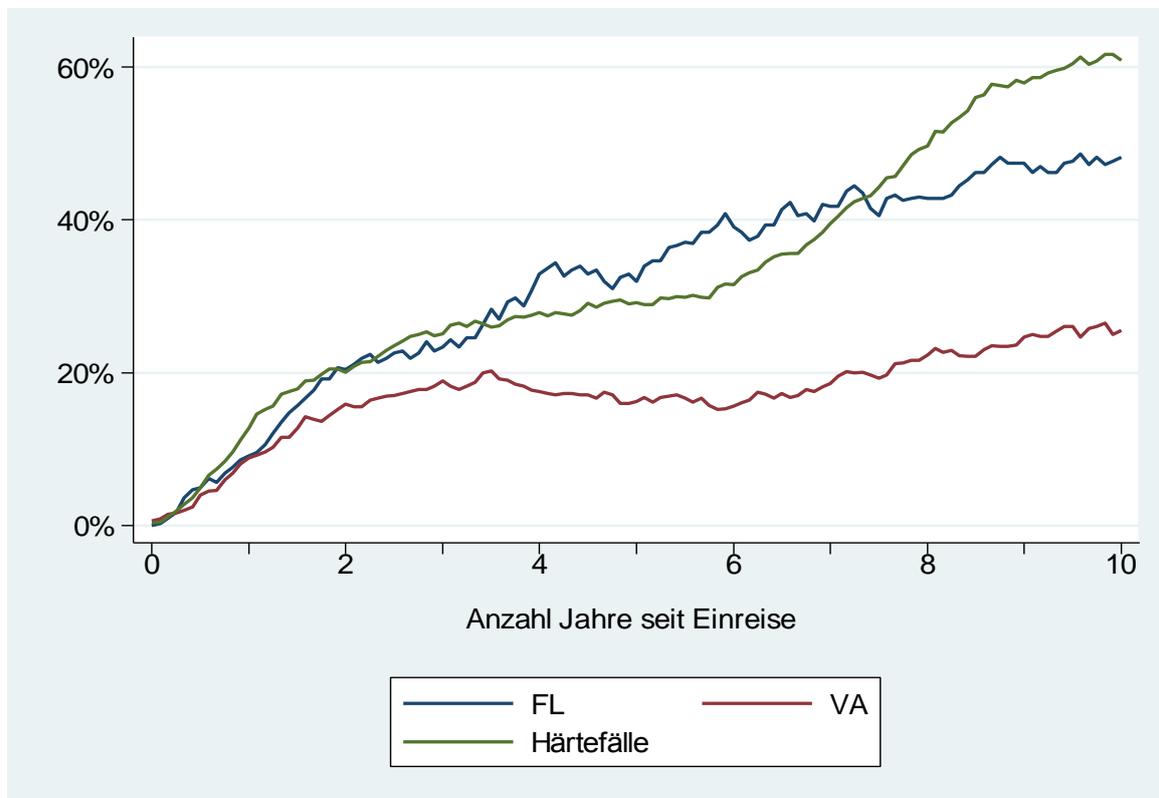
Da Personen aus dem Asylbereich ohne Arbeitsmarkterfahrungen und damit mit tiefer Erwerbsbeteiligung in die Statistik eintreten und Personen mit besserer Erwerbsbeteiligung nach fünf bzw. sieben Jahren austreten («Durchgangsgruppe»), bleibt die durchschnittliche Erwerbsquote aller Personen des jeweiligen Status tendenziell tief. Dass sich hinter den relativ tiefen Durchschnittszahlen ein stetiger Anstieg der Erwerbsquote verbirgt, hat die Studie «Erwerbsbeteiligung» gezeigt (siehe Ziff. 2.1.).²⁵ Die erwähnte Studie stellt die Erwerbsbeteiligung von drei in den Jahren um 2000 eingereisten Kohorten im Längsschnitt dar. Sie zeigt auf, dass Personen, die damals als Asylsuchende in die Schweiz eingereist sind, vorläufig aufgenommen wurden und nach mehreren Jahren als «Härtefälle» bei gelungener Integration eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, nach zehn Jahren durchschnittlich zu rund 60 % erwerbstätig sind (grüne Kurve). Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz eingereist sind, vorläufig aufgenommen wurden, aber nach zehn Jahren – vermutlich auch aufgrund mangelnder Integration – noch keine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, sind hingegen nur zu rund 20 % erwerbstätig (rote Kurve). Personen, die als Asylsuchende einge-

²⁴ Bericht Statistik Härtefälle.

²⁵ Studie Erwerbsbeteiligung.

reist und denen später Asyl gewährt wurde (anerkannte Flüchtlinge), sind nach zehn Jahren zu rund 50 % erwerbstätig (blaue Kurve).²⁶

Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, KEK-CDC Consultants/B,S,S April 2014:



Zum beruflichen Potenzial und den beruflichen Kompetenzen von Personen aus dem Asylbereich liegen für die Schweiz nur wenige Daten vor. Das SEM hat 2013 Kompetenzen und berufliche Qualifikationen von vA/Flü erheben lassen. Diese Erhebung hat ergeben, dass die 423 befragten Personen (vA und Flü) folgenden Zielgruppen zugeteilt werden können:

- Abschluss auf Sekundarstufe II (rund 10 %) und Tertiärstufe (Fachhochschulabschluss oder Universitätsabschluss, rund 10 %): insgesamt rund 20 %,
- Ohne vergleichbaren Abschluss, aber mit mehrjähriger Berufserfahrung: rund 50 %,
- Weder Abschluss noch Erfahrung: rund 30 %.

Es ist aufgrund dieser Grössenordnungen davon auszugehen, dass mindestens 70 % der Personen im erwerbsfähigen Alter ein Potenzial aufweisen, sich nachhaltig am Arbeitsmarkt zu beteiligen.

Asylsuchende kommen in der Regel mittellos in die Schweiz. Sie sind beinahe ausnahmslos unterstützungsbedürftig bzw. sozialhilfeabhängig. Die Aufnahme von Erwerbsarbeit sowie der Zugang zu Bildungsangeboten sind für Asylsuchende aus asylpolitischen Gründen, namentlich aufgrund von Befürchtungen eines Pull-Effektes, erschwert (vgl. Art. 43 AsylG); eine Integration steht (noch) nicht im Vordergrund. Daher sind auch nach dem positiven Asyler-

²⁶ Für die Schweiz liegen nur Daten zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von vA/Flü über einen Zeitraum von zehn Jahren vor (nach zehn Jahren liegt die Erwerbsquote je nach Zielgruppe bei 50–60 %). Der Kurvenverlauf schliesst nicht aus, dass die Erwerbsquoten über diesen Zeitraum hinaus auch weiter zunehmen. Untersuchungen in Ländern, welche über ausgebaute Integrationsförderungsmaßnahmen für Flüchtlinge verfügen, haben ergeben, dass im Zeitraum von zehn Jahren Flüchtlinge eine Erwerbsquote zwischen 70 und 90 % erreichen können (Kanada, Schweden). Siehe Studie Kosten und Nutzen, S. 32. Eine neuere Studie der OECD hat ergeben, dass in europäischen OECD-Ländern die Personengruppe «International Protection» innerhalb von zehn Jahren eine durchschnittliche Erwerbsquote von rund 70 % erreicht. Is this humanitarian migration crisis different? Migration Policy Debates, Nr. 7, September 2015, S. 12.

scheid oder der vorläufigen Aufnahme die allermeisten vA/Flü in den ersten von fünf bis sieben Jahren im Durchschnitt über die ganze Gruppe nach wie vor zu 70–90 % sozialhilfeabhängig.²⁷

Für die Ausrichtung der Sozialhilfe sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund hat lediglich die Kompetenz zu regeln, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist (Art. 115 BV sowie das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger; Zuständigkeitsgesetz ZUG, SR 851.1). Allerdings gilt der Bund den Kantonen mit Pauschalen die Kosten namentlich für die Sozialhilfe ab (Art. 88 f. AsylG). Der Bund vergütet den Kantonen Globalpauschalen für Personen während der Dauer der vorläufigen Aufnahme längstens sieben Jahre seit der Einreise (Art. 20 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999; AsylV 2, SR 142.312) sowie für Flüchtlinge längstens fünf Jahre seit dem Zeitpunkt des Asylgesuchs, welches zur Asylgewährung geführt hat (Art. 24 AsylV 2). Die Globalpauschalen werden seit April 2013 auf eine Art und Weise ausgerichtet, dass Kantone mit hoher Erwerbsbeteiligung im Vergleich zu Kantonen mit tiefer Erwerbsbeteiligung finanziell profitieren. Zuvor wurden die Sozialhilfebeiträge nach einem System ausgerichtet, das Anreize schaffte, welche den angestrebten Zielen (positive Kostenentwicklung und Integration in den Arbeitsmarkt) zuwiderliefen;²⁸ es war für die Kantone nicht besonders attraktiv, Arbeitsbewilligungen – insbesondere im Teilzeit- und Niedriglohnbereich – zu erteilen (negativer Anreiz des Faktors W²⁹).

VA/Flü werden damit in den Kantonen grossmehrheitlich durch die Strukturen der Sozialhilfe betreut. Je nach Kanton ist dies entweder von Beginn an die (in der Regel kommunal organisierte) Regelsozialhilfe oder – zumindest in einer Anfangsphase – eine spezielle Asylfürsorge oder Flüchtlingssozialhilfe, welche von Hilfswerken oder speziellen Organisationen und Institutionen wahrgenommen wird. Die innerkantonale Koordination erfolgt über Flüchtlings- und/oder Asylkoordinatoren. In der Regel geht die Zuständigkeit nach einer Anfangsphase (fünf bis zehn Jahre) von der Asyl-/Flüchtlingssozialhilfe an die Regelsozialhilfe über. Die kantonalen Systeme sind hier sehr unterschiedlich. Die Kantone richten zudem die Globalpauschale, welche ihnen der Bund ausrichtet, nach unterschiedlichen Systemen an die für die Sozialhilfe zuständigen Stellen (Asyl- bzw. Flüchtlingssozialhilfe oder Regelsozialhilfe) aus. Dabei geben nicht alle Kantone den Anreiz zur primären Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt weiter, welcher im heutigen Finanzierungssystem zwischen Bund und Kantonen enthalten ist. Die mit der neuen Ausrichtung der Sozialhilfebeiträge des Bundes seit dem April 2013 verbundenen finanziellen Anreize zur Erwerbsintegration wirken sich daher in der Regel nicht direkt auf die Akteure vor Ort auf Gemeindeebene oder in der Region aus.

Auch die Integrationsmassnahmen für diese Zielgruppe werden in einigen Kantonen im Rahmen der bestehenden Strukturen der (Asyl-)Sozialhilfe koordiniert. In anderen Kantonen sind die Aufgaben der Betreuung, Unterbringung und Sozialhilfe von der Aufgabe der Integrationsförderung strukturell getrennt; Letztere wird durch spezielle Stellen, in der Regel die Integrationsfachstellen, operativ durchgeführt oder strategisch koordiniert.

²⁷ Bericht VSAA/VKM, S. 9

²⁸ Erläuternder Bericht zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) sowie der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom März 2012.

https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_asylv2-vinta-vvwa/ber-d.pdf

²⁹ Faktor W: Kantonaler Faktor der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dieser bestimmt die Anzahl Personen, für die eine erwerbstätige Person finanziell aufkommen kann.

3.2. Massnahmen der Integrationsförderung für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen

Bereits seit mehreren Jahrzehnten bestehen punktuelle Massnahmen zur Förderung der Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen. Seit der Asylgesetzrevision im Jahr 2008 besteht ein gesetzlicher Auftrag, die Arbeitsintegration auch von vorläufig Aufgenommenen zu fördern (Art. 18 VIntA). Seit der grundlegenden Neuausrichtung des Finanzierungssystems im Asylbereich (Ausrichtung von Pauschalen ab dem Jahr 2008) richtet der Bund den Kantonen für vA und Flü eine Integrationspauschale aus. Diese Pauschale ist im Grundsatz als Beitrag ausgestaltet und soll die von den Kantonen getätigten finanziellen Aufwendungen für die Integration ergänzen (Art. 55 Abs. 1 AuG). In der Praxis wenden jedoch hierzu nicht alle Kantone eigene Mittel auf.

Der Bund trägt in Form der Integrationspauschale mit CHF 6000 pro Entscheid pauschal zu den Integrationsmassnahmen der Kantone in den KIP bei. Zu den Beiträgen der Kantone (und Gemeinden) existieren keine umfassenden Informationen, weil im Bereich der Integrationspauschale die Kantone aus historischen Gründen nicht zu einer Kofinanzierung verpflichtet sind. Sie weisen ihre Beiträge in der Regel auch nicht in den Budgets der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) aus. Viele Kantone stützen sich zur Finanzierung der Integrationsmassnahmen für vA/Flü allein auf die Bundesbeiträge der Integrationspauschale. Andere Kantone finanzieren die Angebote aus eigenen Mitteln oder aus dem Sozialhilfebudget mit. Gemäss kantonalem Recht können für die Finanzierung einer Ausbildung in einigen Kantonen Beiträge aus der Sozialhilfe subsidiär zu Stipendien ausgerichtet werden. Die Praxis ist diesbezüglich gemäss der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS) unterschiedlich und eher restriktiv. Die Sozialhilfe übernimmt aber in Ausbildungssituationen auch bei vA/Flü die Lebenskosten; es muss nicht auf Stipendien zurückgegriffen werden, welche an vielen Orten nicht existenzsichernd sind.³⁰

Die Integrationsförderung und damit auch die Arbeitsintegrationsförderung ist im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP systematisiert worden (Förderbereich «Arbeitsmarktfähigkeit»). Ein zentrales Ziel der KIP besteht darin, die sogenannte interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ zwischen den verschiedenen Bereichen und Strukturen auf einer strategischen sowie teilweise auch auf der operativen Ebene (individuelle Fälle) zu verbessern. In erster Linie heisst dies, die Massnahmen für Personen aus dem Ausländer- und dem Asylbereich besser zu koordinieren und gegenseitig zu öffnen, z. B. indem die Subventionierung und Qualitätssicherung der Sprachförderung zusammengeführt werden. Weiter wird die Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe (Flüchtlings- und Asylkoordination) und Integration einerseits sowie den Massnahmen und Angeboten der Regelstrukturen wie namentlich der Berufsbildung und der Arbeitslosenversicherung/öffentlichen Arbeitsvermittlung andererseits verbessert und unter dem Dach der KIP enger zusammengeführt. Die Arbeiten im Rahmen der KIP haben daher in den letzten Jahren dazu geführt, dass viele Kantone ihre Abläufe systematisch überprüft und die Konzepte zur Zusammenarbeit bei der Integrationsförderung

³⁰ Die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009, in Kraft seit dem 1. März 2013, sieht auch Ausbildungsbeiträge für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II vor (Art. 8). Während anerkannte Flüchtlinge gemäss Vereinbarung Zugang zu Stipendien haben, sind vorläufig Aufgenommene während den ersten fünf Jahren ausgeschlossen (Art. 5).

Für Stipendien können die Kantone eine Altersobergrenze vorsehen, die jedoch 35 Jahre bei Beginn der Ausbildung nicht unterschreiten darf. Für Darlehen sind die Kantone frei bezüglich der Festlegung der Alterslimite (Art. 12). Der Höchstansatz für Ausbildungsbeiträge bei Ausbildungen im Rahmen der Sekundarstufe II muss mindestens CHF 12 000/Jahr betragen (Art. 15). Verbindlich ist das Konkordat nur für die Beitrittskantone. Bis September 2015 sind dem Stipendien-Konkordat die folgenden 17 Kantone beigetreten: Appenzell Ausserrhodon, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Neuenburg, Tessin, Thurgau, Waadt, Luzern, Aargau, St. Gallen und Zürich sowie Uri.

http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/liste_rat_stip_dfi.pdf

von vA/Flü verbessert haben. Auch wenn konzeptionell Fortschritte erzielt worden sind, so ist die Umsetzung in die Praxis in einigen Kantonen noch weiter verbesserungsfähig.

Die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen besteht aus einer Reihe von zusammenwirkenden Massnahmen. Nicht in allen Kantonen sind diese gleichwertig ausgeprägt und koordiniert. Zu den wichtigsten Massnahmeschritten gehören in der Regel:

- Standortbestimmung und Potenzialabklärung der Einzelperson, welche von Abklärungsgesprächen bis mehrtägigen Abklärungseinsätzen reicht;
- Förderung der sprachlichen Kompetenzen;
- Berufliche Qualifizierungsmassnahmen, welche meistens in dazu geschaffenen Angeboten in den Bereichen Gastro/Hotellerie, Mechanik, Bau, Reinigung und anderen Branchen erfolgen, aber je nach Kompetenzprofil der Person (z. B. höhere Qualifizierung) auch in anderen Regelangeboten (z. B. an Fachschulen, Hochschulen) stattfinden können;
- Schnupper-, Praktikums- und Arbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt;
- Die arbeitsmarktlichen Beratung oder das Coaching der Personen aufgrund von Integrationsplänen und Zielvereinbarungen sowie Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und weiteren Beteiligten;
- Unterstützung (z. B. Coaching, Mentoring) zur Anerkennung von Diplomen oder Validierung von Berufskompetenzen;
- Vermittlung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Bewerbungstraining für eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt;
- Weitere Massnahmen wie soziale Integration, Familie, Finanzsituation usw.

Es ist zu beachten, dass diese Massnahmen oft in Kombination miteinander bestehen (z. B. intensiver berufsorientierter Sprachunterricht in Qualifizierungsmassnahmen) und je nach Situation besser oder weniger gut aufeinander abgestimmt und zeitlich koordiniert werden (Case Management, zentrales Coaching). In allen Kantonen sind diese Massnahmen in Ansätzen vorhanden. Handlungsbedarf besteht namentlich in einer Verbesserung der Koordination und des Ineinandergreifens der Massnahmen sowie im quantitativen Ausbau der Angebote, um Wartezeiten und längere Übergangsphasen und damit einen Knowhow- und Motivationsverlust zu vermeiden.

In einigen Kantonen und Gemeinden existieren staatlich geführte Angebote der Sozialhilfe oder der Integration. In der Regel vergeben aber die zuständigen Stellen (je nach Kanton durch Sozialhilfe/Flüchtlings- bzw. Asylkoordination oder Ansprechstelle Integration/Integrationsdelegierte) diese Massnahmen an externe Anbieter (Institutionen, Hilfswerke, Trägerschaften) im Rahmen von Submissionsverfahren. In vielen Fällen kommen dieselben Anbieter zum Zuge, welche auch im Auftrag der Arbeitsmarktbehörden (LAM-Stellen), der Invalidenversicherungsbehörden oder weiterer staatlicher Stellen (Berufsbildung, Suchthilfe usw.) Massnahmen durchführen. Obwohl das Ziel der Arbeitsmarktintegration letztlich identisch ist, handelt es sich um Personen, die sehr unterschiedliche Bedürfnisse haben und deshalb oft unterschiedliche Unterstützung und Betreuung benötigen. Einige professionelle Anbieter verfügen daher über breit gefächerte Angebote für unterschiedliche Zielgruppen.

3.3. Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die ALV ist in der Regel nicht für vA/Flü zuständig, da diese nur selten die Anspruchsvoraussetzungen für Versicherungsleistungen erfüllen. Aufgrund der fehlenden Grundkompetenzen (u. a. Sprache) verfügen die meisten vA/Flü über eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktfähigkeit und gelten gemäss AVIG als nicht vermittlungsfähig.

Deshalb sind die vA/Flü in der Regel auch nicht berechtigt, an einer arbeitsmarktlichen Massnahme (AMM) der ALV teilzunehmen. Mit Artikel 59d AVIG haben die kantonalen Arbeitsmarktbehörden jedoch die Möglichkeit, vermittlungsfähige Personen, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, nicht von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind und den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht erschöpft haben, an bestimmten AMM teilhaben zu lassen. Die ALV und die Kantone tragen die Kosten für diese Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen zu gleichen Teilen. Dabei kann der Kantonsanteil aus Mitteln der Integrationsbeiträge des SEM geleistet werden. Gemäss Gesetz liegt der Entscheid bei den Arbeitsmarktbehörden der Kantone. Die Kantone machen sehr unterschiedlich, in der Regel jedoch zurückhaltend, von Artikel 59d AVIG Gebrauch.³¹

Gemäss Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) stellt das RAV seine Dienstleistungen grundsätzlich allen Stellensuchenden zur Verfügung. Bei vA/Flü ist abzuklären, ob eine Berechtigung zur Erwerbstätigkeit und zum Stellen- und Berufswechsel vorliegt oder ob mit einer solchen gerechnet werden kann. Falls diese Berechtigung nicht vorliegt oder das RAV zum Schluss kommt, dass der vA/Flü eine deutlich unterdurchschnittliche Arbeitsmarktfähigkeit aufweist, ist das RAV nicht zuständig. Im umgekehrten Fall können die vA/Flü die gleichen Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen des RAV in Anspruch nehmen wie alle anderen Stellensuchenden.

Der Bund (SECO) steuert die kantonalen Vollzugsstellen über sogenannte Wirkungsziel- und -indikatoren. Der am stärksten gewichtete Indikator bzw. das Hauptziel der ALV ist die rasche Wiedereingliederung der Stellensuchenden. Die Erfahrungen der Kantone zeigen, dass die arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung sowie der Einsatz von AMM bei vA/Flü in der Anfangsphase ihres Aufenthalts in der Schweiz wenig erfolgversprechend sind. Eine Wirkungsstudie des damaligen Bundesamtes für Migration in Absprache mit dem SECO hat zudem gezeigt, dass die Massnahmen der ALV für diese Zielgruppe insgesamt nicht gut geeignet sind und wenig Wirkung zeigen.³²

3.4. Bestehende Zusammenarbeit zwischen Integrationsförderung und Arbeitslosenversicherung

Die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe bzw. Integrationsförderung von vA/Flü ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich.³³ Eine engere Zusammenarbeit zwischen Integrationsförderung und Arbeitslosenversicherung soll das Ineinandergreifen der Massnahmen zur Integration von vA/Flü einerseits und der arbeitsmarktlichen Massnahmen andererseits verbessern. Dies bezieht sich namentlich auch auf die gemeinsame Finanzsteuerung, da sich viele Anbieter an den Submissionen der Logistikstellen Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) sowie der Integrationsförderung beteiligen (koordinierte Submission).

Eine engere Zusammenarbeit entspricht auch der seit dem 1. Januar 2015 zwischen dem Bund und den Kantonen erneuerten wirkungsorientierten Vereinbarung. Um die Leistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung für die nichttaggeldbeziehenden Stellensuchenden sichtbar zu machen, wird neu im Rahmen eines Pilotprojekts eine Wirkungsmessung für diese

³¹ VSAA und VKM halten an ihren Empfehlungen fest, dass « die finanziellen Mittel der ALV für Personen ohne Anspruchsberechtigung (der grösste Teil der vA/Flü) limitiert sind. Leistungen im Sinne von Art. 59d AVIG dürfen nur nach Massgabe der geltenden Kriterien für arbeitsmarktfähige Personen ausgerichtet werden und kommen nur subsidiär zum Tragen.» Bericht VSAA/VKM, S. 2.

³² Studie Reintegration.

³³ Siehe dazu: Evaluation Bern, S. IV, S. 17 (Tabelle7); Bericht VSAA/VKM, Anhänge.

Zielgruppe getestet.³⁴ Die Empfehlungen der VSAA und der VKM gehen in die Richtung einer verbesserten Zusammenarbeit und schlagen vor, dass die Kantone sicherstellen, dass die RAV über Knowhow verfügen, um diese Zielgruppe adäquat beraten und vermitteln zu können.

3.5. Massnahmen im Rahmen der Berufsbildung

Die Orientierung am Arbeitsmarkt ist eine grosse Stärke des schweizerischen dualen Berufsbildungssystems. Die Angebote der Berufsbildung sind in erster Linie auf Jugendliche ausgerichtet. Doch schon heute werden rund 10 % aller eidgenössischen Berufsatteste (EBA) oder Fähigkeitszeugnisse (EFZ) von Erwachsenen gemacht. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sind in der Mehrzahl Jugendliche oder junge Erwachsene.

Angebote für Jugendliche: Gemäss der Studie «Bestandesaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I» besteht heute in der Schweiz ein breites Angebot an Brückenangeboten und Übergangslösungen für jugendliche Schulabgänger, die keinen direkten Anschluss an Bildungsangebote auf der Stufe Sek II finden. Über 20 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Schweiz finden den Weg in die Arbeitswelt über solche Zwischenlösungen. Der Anteil der Personen, die einen Übertritt schaffen, liegt je nach den Voraussetzungen der Gruppe bzw. der Art des Angebots zwischen 60 und 90 %. In vielen Kantonen bestehen Integrationsklassen für spät eingewanderte Jugendliche oder junge Erwachsene, welche auf ein oder zwei Jahre ausgelegt sind. Die Kantone stellen einen starken Nachfragedruck insbesondere aus Ländern Afrikas und Asiens fest (namentlich Länder mit hohen Asylgesuchen, z. B. Eritrea, Somalia, Afghanistan), der vergleichsweise hoch liegt.³⁵ In etlichen Kantonen bestehen Wartelisten. In einigen Kantonen bestehen offenbar auch Zugangsbeschränkungen (kein Vorrang) für Personen aus dem Asylbereich. Ein weiteres Zugangshindernis stellen Altersbegrenzungen (nach oben) dar. Auch zeigt sich, dass in einigen Fällen die Begrenzung der Verweildauer (z. B. max. zwei Jahre) einer erfolgreichen Integration entgegensteht, da einige Personen eine intensivere und/oder längere Förderung brauchen und geeignete Anschlussangebote nicht bestehen.

Angebote für Erwachsene: Heute werden in grösseren Kantonen und in stark nachgefragten Berufen bereits separate Klassen für Erwachsene geführt, oftmals als spezifische Angebote im Rahmen der regulären Grundbildung an Berufsfachschulen. Einzelne Kantone und Organisationen der Arbeit OdA sind im Aufbau besonders aktiv (z. B. Genf, Basel, Savoiresocial, Baumeisterverband). So existieren für Erwachsene mit Defiziten in den Grundkompetenzen berufsvorbereitende Angebote (z. B. «Vorlehren» in Bern und Basel, Stiftung Overall Basel, GO2 des SVEB). Spezifische Angebote gibt es auch für junge Mütter (AMIE) und für Migrantinnen und Migranten («Piccobello»). Manche Angebote beschränken sich indes auf einzelne Kantone und Berufe oder sind erst im Aufbau.³⁶

Der Bericht des SBFI zum Berufsabschluss und Berufswechsel von Erwachsenen empfiehlt, die Angebote der Berufsbildung für Erwachsene bedarfsgerecht und wenn möglich nach Zielgruppen differenziert auszurichten. Diese sollen von einer nationalen Organisation der Arbeit getragen und in interkantonalen Koordination bereitgestellt werden, um eine unnötige Heterogenität und Komplexität zu vermeiden.

³⁴ Die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird optimiert und weiterentwickelt. Simon Röthlisberger, Samuel Kost: 11.12.2014.

<http://dievolkswirtschaft.ch/de/2014/12/smd-logo/>

³⁵ Bestandesaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I: Bericht im Auftrag des SBFI im Rahmen der IIZ von Landert, Brägger und Partner, Zürich: S. 19.

www.sbf.admin.ch/transition-d

³⁶ Für eine Übersicht siehe Bericht Berufsabschluss, Anhang 2 (S. 45 ff).

An diesen Erfahrungen liesse sich anknüpfen, um die Angebote für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in den bestehenden Regelstrukturen gezielt auszubauen. Die Integrationsfachstellen oder Asylkoordination in den Kantonen sowie das SEM haben hierzu in beschränktem Rahmen bereits Erfahrungen gesammelt. Es liegen verschiedene erfolgreiche (Pilot-)Projekte vor, welche von Regelstrukturen getragen werden. Zu nennen ist beispielsweise das von den Zentralschweizer Baumeisterverbänden mitgetragene Projekt «Perspektive Bau» (Maurerhalle Sursee) im Kanton Luzern. Seit mehreren Jahren wird das ursprünglich vom SEM (BFM) mitunterstützte Projekt «Riesco» von Gastro-Formation, der Bildungsinstitution der Sozialpartner im Gastronomiebereich, ebenfalls im Kanton Luzern erfolgreich durchgeführt. Gestützt auf diese Erfahrungen läuft ein ebenfalls einjähriger Ausbildungslehrgang in den Bereichen Haus- und Automobiltechnik an der Schweizerischen Technischen Fachschule Winterthur im Kanton Zürich. Im Jahr 2015 wurde an der Technischen Fachschule in Bern ein ähnliches Projekt gestartet. Auch im Gesundheits- und Sozialwesen haben einige Anbieter den Kurs für Pflegehelfer/innen des Schweizerischen Roten Kreuzes, welcher in der Regel einen Ausbildungsteil von 120 Tagen und einen praktischen Teil von mindestens 12 Tagen umfasst, in eine intensiviertere und verlängerte sowie mit gezielter Sprachförderung versehene Ausbildung mit einer Dauer von bis zu zwölf Monaten ausgebaut (SRK-Kantonalverbände, AOZ, SAH).³⁷

Diese Projekte sind heute indes auf wenige Plätze beschränkt (Pilotprojekte mit wenigen Klassen bei Klassengrössen von rund einem Dutzend Personen), und das Angebot liegt weit unter der Nachfrage. Die vom Bund den Kantonen pro Person einmalig ausbezahlte Integrationspauschale von CHF 6000 (Art. 18. Abs 1 VIntA) erlaubt die Finanzierung von Sprachförderungsmaßnahmen sowie teilweise Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration. Es fehlen flächendeckend wirkende Angebote, da aus finanziellen Gründen ein bedarfsge rechter Ausbau bisher nicht möglich gewesen ist.

³⁷ Unterstützungsangebote für Pflegehelfer/innen SRK in den Rotkreuz-Kantonalverbänden – Übersicht der Angebote, Goodpractice und Handlungsfelder für die Weiterentwicklung: Schweizerisches Rotes Kreuz: Martine Scholer: 30. Oktober 2014 (interner Bericht, nicht publiziert).

<https://www.redcross.ch/de/mangel-an-pflegepersonal-themendossier/pflegehelfer-innen-srk-staerken>

NB: Das SEM unterstützt im Rahmen der PPNB, einem Projekt des SRK, die Unterstützungsangebote (z. B. Sprache, Mentoring) für Pflegehelfende in den Kantonen zu verbessern.

3.6. Fazit und Übersicht Handlungsbedarf

Der Auftrag an das EJPD (SEM), mit dem WBF (SECO) zu prüfen, wie die kantonalen Arbeitsmarktbehörden Personen aus dem Asylbereich (vA und Flü) bei der beruflichen Integration besser unterstützen können, kann sich wie in Ziffer 2.3. dargelegt weitgehend auf die Empfehlungen der Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zur «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen»³⁸ stützen. Die Analysen dieses Berichts basieren auf der Studie «Erwerbsbeteiligung» (KEK/BSS),³⁹ welche den Handlungsbedarf mittels Befragung der betroffenen Stellen erhoben hat (Ziff. 2.3). Es wurde Handlungs- bzw. Verbesserungsbedarf insbesondere in folgender Hinsicht festgestellt:

- Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft;
- Prozessorientierte interinstitutionelle Zusammenarbeit;⁴⁰
- Branchennahe Qualifizierungsmassnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit;⁴¹
- Frühzeitige Sprachförderung.⁴²

³⁸ Bericht VSAA/VKM.

³⁹ Studie Erwerbsbeteiligung. Im Rahmen der Befragung wurde von Arbeitgebern und staatlichen Akteuren angegeben, dass auf Seiten der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen die Sprachkompetenzen, die psychische und physische Gesundheit sowie die Motivation und Bereitschaft, auf Einkommen zu verzichten bzw. statusärmere Arbeit anzunehmen, als entscheidende Erfolgsfaktoren anzusehen seien. Hinsichtlich der Organisation und Konzeption der Förderung haben die Befragten als Erfolgsfaktoren angegeben: Durchlässigkeit zwischen den Systemen im Rahmen der IIZ, dabei namentlich Abstimmung und Durchlässigkeit der Förderangebote, der Einbezug der Arbeitgeber sowie die Förderung hin zu einem formalen beruflichen Abschluss für Jugendliche aber auch für (junge) Erwachsene bis 35 bzw. 40 Jahre.

⁴⁰ In der Befragung der Arbeitgeber und der staatlichen Fachpersonen durch die Studie «Erwerbsbeteiligung» wurden neben dem Einbezug der Arbeitgeber unter den fünf wichtigsten Erfolgsfaktoren insbesondere die Zusammenarbeit und die Durchlässigkeit der Förderangebote genannt.⁴⁰ VSAA und VKM empfehlen ebenfalls, die Zugänglichkeit und Finanzierung bei der Benutzung der Regelstrukturen und der entsprechenden Angebote zu klären. Dabei müsse geprüft werden, ob für eine optimalere Nutzung der Regelstrukturen durch vA/Flü zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Mit Blick auf die engere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft steht hier bei Fragen der Qualifizierung und Förderung die Regelstruktur Berufsbildung (Berufsfachschulen) und bei Fragen der Vermittlung in den Arbeitsmarkt die Regelstruktur Arbeitslosenversicherung/öffentliche Arbeitsvermittlung im Vordergrund.

⁴¹ Die Befragung der Studie «Erwerbsbeteiligung» hat ergeben, dass Arbeitgeber und Fachpersonen die Förderung hin zu einem formalen beruflichen Abschluss für Jugendliche aber auch für (junge) Erwachsene bis 35 bzw. 40 Jahre als einen zentralen Erfolgsfaktor erachten. In diesem Bereich bestehen heute Angebotslücken und Wartelisten. Hinsichtlich der Finanzierung von zusätzlichen Angeboten empfehlen VSAA und VKM, dass die Regelstrukturen der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsvermittlung subsidiär zur Verfügung stehen. Die Kosten für die arbeitsmarktliche Integration seien primär über die Kredite des Bundes (deren Höhe zu überprüfen ist) zu decken. Leistungen im Sinne von Art. 59d des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG; SR 837.0) seien limitiert und kommen daher nur subsidiär zum Tragen.

⁴² Die Vorstände VSAA und VKM empfehlen, Sprachkurse für Asylsuchende mit Aufenthaltsstatus «N», die schon länger in der Schweiz sind (z. B. >1 Jahr) oder welche mit dem neuen Verfahren über die Bundeszentren bereits einem Kanton zugeteilt wurden und noch keinen rechtskräftigen Entscheid haben, zu prüfen. Diese Empfehlung hat auch die Befragung durch die Studie «Erwerbsbeteiligung» ergeben. Die Finanzierung solle gemäss VKM und VSAA der Bund übernehmen, da er für diese Personengruppe zuständig ist.

4. Handlungsbedarf und Umsetzungskonzept

Die Prüfung der bestehenden Vorarbeiten (Ziff. 2.1), Abklärungen und Konsultationen (Ziff. 2) mit den Vertretern auf Bundes- und Kantonebene hat ergeben, dass Handlungsbedarf in verschiedener Hinsicht besteht (Ziff. 3.6). Das anvisierte Vorgehen in Form eines Pilotprogramms nach Artikel 55 Absatz 3 AuG (siehe Ziff. 4.5.) ermöglicht, die Vergabe der zusätzlichen Mittel an die Kantone und ihre Partner an verbindliche Kriterien zu knüpfen, welche dem festgestellten Handlungsbedarf entsprechen.

Nachstehend wird der Handlungsbedarf (Ziff. 3.6.) konkretisiert, welchen die Kantone, die am Pilotprogramm teilnehmen und mit dem Bund eine entsprechende Vereinbarung eingehen wollen, zu erfüllen haben. In der Rubrik «Ziele/Kriterien» ist dargestellt, welche Aspekte sie in ihren Programmeingaben konkret aufzeigen müssen, damit sie von den zusätzlichen Beiträgen des Bundes profitieren können.

Wie unter 4.2. ausgeführt, sollen im Rahmen des Pilotprogramms bestehende Kooperationen und Angebote in den Regelstrukturen der Berufsbildung und des Arbeitsmarktes genutzt und gestärkt werden.

4.1. Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft

Handlungsbedarf: Eine entscheidende Hürde für einen besseren Erfolg der Erwerbsintegration durch konkrete Arbeitsmarkterfahrung ist die beschränkte Anzahl von Arbeitsstellen im ersten Arbeitsmarkt. Es fehlen auch Möglichkeiten, damit die Betriebe und die Kandidaten im Rahmen von Praktika auf unkomplizierte und flexible Weise (Zusammen-)Arbeitserfahrungen sammeln können.

Mit anderen Worten: Die entscheidende Hürde ist der erstmalige Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt: Für den Einstieg werden in der Regel entsprechende Arbeitserfahrungen vorausgesetzt. Diese können wiederum nur im ersten Arbeitsmarkt im Rahmen von Arbeitseinsätzen oder Praktika erworben werden.

Das Pilotprogramm richtet sich daher auch an die Branchen und ihre Verbände, d. h. an die Organisationen der Arbeitswelt und ihre Mitglieder. Sie sind neben den staatlichen Stellen und Institutionen wie beispielsweise den Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsbehörden sowie den Integrationsfachstellen als Projektpartner mit angesprochen. Branchenvertreter sind direkt in die Erarbeitung der Integrationsmassnahmen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen einzubeziehen, und öffentliche und private Arbeitgeber und Betriebe sind zu beteiligen, weil der entscheidende Faktor die Bereitschaft der Betriebe ist, ihre Praktikums-, Lehr- und Arbeitsstellen vermehrt auch vA/Flü zur Verfügung zu stellen. Am ehesten ist eine entsprechende Bereitschaft bei Branchen zu erwarten, welche einen Mangel an Lernenden und Arbeitskräften verzeichnen.⁴³

Regelstrukturansatz/Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Die Zusammenarbeit mit Organisationen der Arbeitswelt in den verschiedenen Branchen ist eine Daueraufgabe staatlicher Stellen (Arbeitsmarktbehörden, Berufsbildungsbehörden, Migrations- und Integrationsbehörden). Im Rahmen des Pilotprogramms sollen möglichst die bestehenden Kontakte und Ge-

⁴³ Lehrstellenbarometer: Detaillierter Ergebnisbericht zur Umfrage bei Jugendlichen und Unternehmen: Link Institut im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. April 2015.

<http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01587/01607/index.html?lang=de>

fässe genutzt werden, beispielsweise diejenigen des Integrationsdialogs «Arbeiten» (www.dialog-integration.ch).

Ziele/Kriterien: Die Projektträger zeigen in den Programmeingaben konkret auf, wie sie die Ausrichtung der Massnahmen auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts in Zusammenarbeit zwischen Staat und Branchen weiterentwickeln wollen. Die Eingaben belegen das Engagement der Branchen und Betriebe und ziehen die Arbeitnehmervertreter mit ein; dies betrifft namentlich die Erarbeitung der branchennahen Qualifizierungsmassnahmen (Ziff. 4.3).

4.2. Prozessorientierte interinstitutionelle Zusammenarbeit

Handlungsbedarf: Die Integrationsförderungsmassnahmen sind allgemein noch verstärkter prozessorientiert auszurichten (roter Faden, Fallführung). Brüche und Wartezeiten sind zu vermeiden. Dazu ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene zu verstärken.

Auf der operativen Ebene ist erstens eine frühzeitige und individualisierte Standortbestimmung (Potenzialabklärung) notwendig, um die Ressourcen, Möglichkeiten und Defizite der jeweiligen Person zu bestimmen. Bei der Standortbestimmung sollten die Sprachkompetenzen, der Bildungs-/Ausbildungsstand, die Berufs- und Arbeitserfahrung sowie die soziale und gesundheitliche Situation abgeklärt werden. Als erfolgreich haben sich mehrtätige Assessments mit Praxisbezug erwiesen. Die Standortbestimmung sollte Grundlage der Planung der konkreten Schritte der Arbeitsmarktintegration sein.

Je nach Ausgangslage und Potenzial sind andere Fragen zu berücksichtigen. Namentlich bei jungen Personen soll das Potenzial für eine berufliche Ausbildung abgeklärt werden. Die Frage der Valorisierung und Revalorisierung von beruflichen Kompetenzen und Diplomen ist ebenfalls zu berücksichtigen.⁴⁴ Auch die Bereitschaft, zumindest zeitweise eine statusärmere oder vom Heimatland abweichende Arbeit anzunehmen, soll angesprochen und gefördert werden (Alternative Career). Diese Möglichkeiten und die Anforderungen an die Person sollen klar vermittelt werden (Fördern und Fordern).⁴⁵

Im Hinblick auf das Pilotprogramm ist daher gestützt auf die Standortbestimmung eine Triage vorzusehen. Diese Triage dient dazu, die Personen entsprechend ihrem Bedarf geeigneten Massnahmen zuzuweisen. Bei gut qualifizierten Personen mit entsprechenden Ausbildungen kann eine gezielte Begleitung sinnvoll sein; ein entsprechendes Vorgehen wird zurzeit im Rahmen des Pilotprojekts «Potenziale nutzen – Nachholbildung» geprüft. Bei einigen Personen ist es möglich und sinnvoll, dass sie direkt zu üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in den Arbeitsmarkt vermittelt werden; hierbei könnten die regionalen Arbeitsvermittlungsstellen eine Rolle spielen.

Im Rahmen des Pilotprogramms soll die Triage aufzeigen, welche Personen sich für eine Teilnahme an den neu zu schaffenden Angeboten des Pilotprogramms eignen (siehe Ziff. 5), indem sie sich motiviert zeigen und entsprechende Kompetenzen aufweisen.

Zur Umsetzung des Ziels der Erwerbsintegration hat sich das Jobcoaching als effektiv erwiesen. Es gewährleistet, dass die Fäden an einer Stelle zusammenlaufen und über eine längere Zeitdauer sowohl zu Arbeitnehmenden als auch zu Arbeitgebern sowie zu weiteren Akteuren (Bildungsinstitution, Abklärungsstellen) ein Vertrauensverhältnis entstehen kann. Die Erfahrungen in verschiedenen Kantonen sowie teilweise auch im Rahmen des spezifischen Integrationsprogramms zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen (Resettlement) des SEM bestätigen dies.

⁴⁴ Projekt «Potenziale nutzen – Nachholbildung» (2013–2018)

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/arbeit.html>

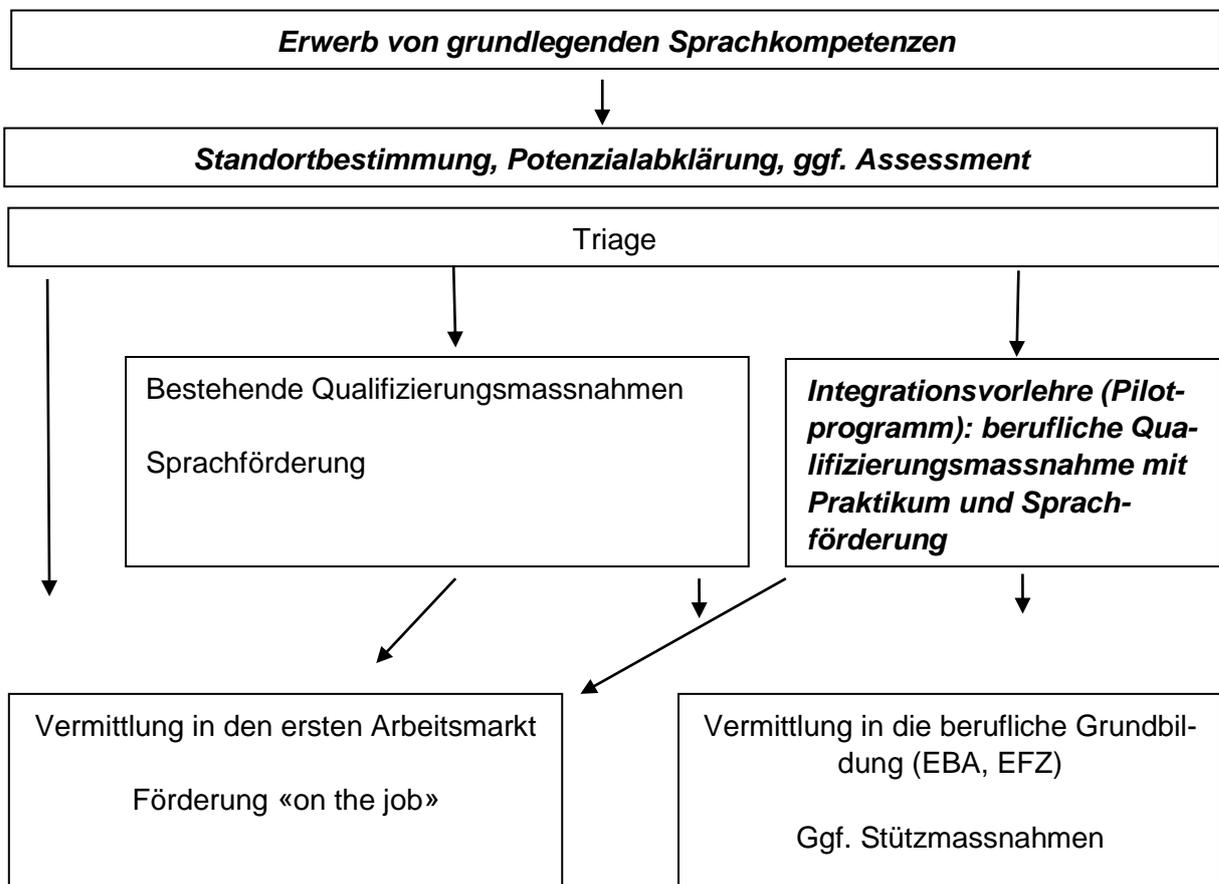
⁴⁵ Siehe entsprechende Empfehlungen im Bericht VSAA/VKM. S. 12.

Auf der strategischen Ebene ist die Zusammenarbeit ebenfalls zu verstärken. Da bei der Erwerbsintegration der Zielgruppe unterschiedliche staatliche oder staatlich beauftragte Stellen mit unterschiedlichen Funktionen beteiligt sind, ist auf kantonaler Ebene (Behörden) wie auch auf Ebene der beauftragten Stellen und Trägerschaften aufzuzeigen, wie die strategische interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Systemen erfolgt und wie die Übergänge zwischen den Systemen und Institutionen, welche Personen aus dem Asylbereich betreuen, geregelt sind (Zuständigkeiten, Zusammenarbeit, Rollenteilung, Fallübergabe usw.). Ebenso sind die Verbesserung der Zusammenarbeit sowie der daraus resultierende Nutzen für die Teilnehmenden darzulegen.

Regelstrukturansatz/Vermeidung von Doppelspurigkeiten: In einigen Kantonen bestehen bereits klare Fallführungen, und die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen ist in der Praxis etabliert. In anderen Kantonen besteht hier noch Verbesserungsbedarf. Zur Umsetzung des Pilotprogramms sind keine neuen Abläufe zu schaffen; vielmehr sind die bereits bestehenden Abläufe und Strukturen zu nutzen und allenfalls anzupassen, zu ergänzen oder zu verbessern. Die bestehende Rollenteilung der verschiedenen Partner in der Verbundpartnerschaft bleibt dabei gewährleistet.

Die Etablierung einer prozessorientierten interinstitutionellen Zusammenarbeit gehört zu den Grundaufgaben der Integrationsförderung im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme. Sie soll daher grundsätzlich nicht über Beiträge im Rahmen des Pilotprogramms abgegolten werden. Die Erfüllung der Anforderungen an das Kriterium Ziffer 4.2. bildet aber eine Voraussetzung zur Teilnahme am Pilotprogramm.

Schematisch vereinfachte Darstellung des Integrationsförderungsprozesses



Ziele/Kriterien: Die Projektträger zeigen konkret auf, wie sie die Personen so früh wie möglich einer Fallführung zuführen.

Aufzuzeigen sind qualitative und quantitative Aspekte der Fallführung. Das Konzept soll flexible Mengengerüste für Zielgruppen je nach Alter, Bildungsstand und Berufserfahrung aufzeigen.⁴⁶ Das Pilotprogramm ist in dieses Konzept zu verorten, und es ist aufzuzeigen, wie die Teilnehmenden am Pilotprogramm darin eingebettet sind.

Das Konzept sollte namentlich folgende Aspekte beinhalten:

- *Eine Standortbestimmung und eine vertiefte Potenzialabklärung* durch eine spezialisierte Stelle, namentlich das Verfahren, nach welchem individuelle und verbindliche Integrationsziele festgelegt werden, wie diese überprüft, angepasst und ggf. sanktioniert werden. Dabei ist gegebenenfalls auch aufzuzeigen, ob und wie ausländerrechtliche, sozialhilfrechtliche und integrationsrechtliche Aspekte miteinander verknüpft werden (z. B. mit Integrationsvereinbarungen).
- Auf operativer Ebene ist ein *Jobcoaching* zu prüfen, über das die Fallführung mittels einer Vertrauensbeziehung erfolgt, welche auf Motivation sowie berufliche und soziale Perspektive ausgerichtet ist und den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts (Betriebe) entgegenkommt; neben der Branchennähe ist auch die interkulturelle Kompetenz der Coaches zu gewährleisten.⁴⁷
- *Bewerbungsunterstützung und Vermittlung* in den ersten Arbeitsmarkt (Berufslehre oder qualifizierte Stelle) namentlich unter Einbezug der bestehenden Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung.
- Auf strategischer Ebene *mögliche Verbesserungen der prozessorientierten Zusammenarbeit* und Rollenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen oder staatlich beauftragten Stellen.
Die Zusammenarbeit und mögliche Verbesserungen werden in Form von schriftlichen Vereinbarungen der beteiligten Stellen belegt.⁴⁸

4.3 Integrationsvorlehre: Branchennahe Qualifizierungsmassnahmen

Handlungsbedarf: Die bestehenden Vorarbeiten (Ziff. 2.1), die Erfahrungen aufgrund der KIP sowie regelmässige Rückmeldungen von Seiten der Kantone zeigen, dass heute quantitativ nicht genügend Angebote für eine berufliche Qualifizierung bestehen. Die bestehenden Mittel aus der Integrationspauschale des Bundes sowie aus Beiträgen der Kantone werden in der Regel für den Erwerb grundlegender Sprachkompetenzen (A1–A2 nach GER) sowie teilweise auch basale Qualifizierungsmassnahmen und Beratung sowie für weitere Massnahmen (frühe Förderung, soziale Integration usw.) verwendet. Gemäss den Erfahrungen wie auch den Empfehlungen des Berichts VSAA und VKM sind die Mittel für umfassendere Angebote zu beschränkt. Die bestehenden Qualifizierungsangebote sind oft zu kurz (in der Regel 1–6

⁴⁶ Einzubeziehen sind wo sinnvoll die bereits laufenden Arbeiten am Projekt «Potenzialanalyse» des SEM, an welchen sich verschiedene Kantone beteiligen. Das SEM (Abt. Integration) hat im Herbst 2014 aufgrund einer Ausschreibung die BFH und socialdesign beauftragt, eine Auslegeordnung zu bestehenden Potenzialabklärungsinstrumenten zu erstellen. Es arbeitet dazu eng mit interessierten Kantonen zusammen. Im 2016 sollen erste Resultate vorliegen.

⁴⁷ Verstärkter Einsatz von interkulturellem Dolmetschen: Das Kompetenzzentrum INTERPRET hat im Auftrag der nationalen Steuergruppe IIZ und des SEM in verschiedenen Bereichen der Regelstrukturen (Sozialhilfe, Berufsbildung, Arbeitsmarktbehörden/RAV, IV-Stellen) Pilotprojekte zum Einsatz von interkulturell Dolmetschenden (IKD) lanciert. Die dabei gewonnenen Erfahrungen werden systematisiert und im Herbst 2015 als Empfehlungen im Rahmen eines Anlasses vorgestellt.

<http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=112154>

⁴⁸ Die Vorarbeiten im Rahmen des IIZ-Projekts zum Leistungsaustausch zwischen Sozialhilfe und ALV sind zu berücksichtigen. Projekt Zusammenarbeit ALV-SH.

Monate). Sie vermögen eine erste Annäherung an Sprache, Gesellschaft und Arbeitsmarkt zu vermitteln, stellen aber oft keine genügende Grundlage für einen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu Angeboten der Regelstrukturen der Berufsbildung oder der Arbeitslosenversicherung dar. Die Anforderungen des Arbeitsmarkts nehmen zu; auch in Branchen mit Stellen im niedrigqualifizierten Bereich sind die Anforderungen an sprachliche und berufliche Kompetenzen in den letzten Jahren gestiegen.⁴⁹

Erhebungen zeigen, dass der grossmehrheitliche Teil der vA/Flü im erwerbsfähigen Alter dank einer grundlegenden und längerfristigen Förderung (mindestens einjährige Förderung von Sprache, Arbeitsmarktfähigkeit, Stetigkeit, Pünktlichkeit usw.) die Voraussetzungen für eine rasche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt mitbringt (Ziff. 5.1.).⁵⁰

Dem bundesrätlichen Auftrag, die bestehenden Strukturen zu nutzen, anstatt parallele Angebote zur beruflichen Integrationsförderung zu unterstützen, soll wie folgt nachgekommen werden:

Die zusätzlichen beruflichen Qualifizierungsmassnahmen (Integrationsvorlehren) sind in erster Linie in den bestehenden Strukturen der beruflichen Grundbildung, das heisst in den Ausbildungszentren der Branchen, den Lehrwerkstätten oder den Berufsfachschulen zu entwickeln und umzusetzen. Zu prüfen sind gegebenenfalls auch andere Anbieter von Brückenangeboten, Vorkursen oder «Vorlehren». Subsidiär ist zu prüfen, ob geeignete und angepasste arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitslosenversicherung sowie geeignete bestehende Integrationsförderangebote als Trägerschaften in Frage kommen. Die Nähe der Angebote zu den Branchen und die Bereitschaft der Betriebe, das Potenzial der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen zu nutzen, sind dabei zentrale Kriterien. Ausserdem ist zu gewährleisten, dass die zu entwickelnden und umzusetzenden beruflichen Qualifikationsmassnahmen mit einem von den Branchenverbänden anerkannten Zertifikat abgeschlossen werden. Dieses soll an die bestehenden Angebote der beruflichen Grundbildung (EBA, EFZ) anschlussfähig sein (Art. 7 WeBiG).

Die Projektpartner zeigen im Rahmen des Pilotprogramms auf, wie in diesen branchennahen und bestehenden Strukturen und Örtlichkeiten in Ausbildungszentren der Branchen oder bei anderen Institutionen wie den Fach- und Berufsfachschulen die Qualifizierungsangebote (Integrationsvorlehren) entwickelt und umgesetzt werden, welche den nachstehenden Kriterien genügen (siehe auch Ziff. 3.2.):

Bei der Schaffung der zusätzlichen Angebote sind in Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft die kantonalen Trends im Bereich des Arbeitskräftemangels zu berücksichtigen und die Integrationsmassnahmen (Erlangung Arbeitsmarktfähigkeit) gemeinsam zwischen den kantonalen Stellen und den interessierten Branchen zu entwickeln. Beispielsweise kann dies in Bereichen mit einem bekannten Nachfrageüberhang von Stellen und Ausbildungsplätzen wie dem Gesundheits- und Sozialwesen oder Branchen mit gewissen Herausforderungen hinsichtlich Lehrstellenbesetzung wie dem Baugewerbe, gewissen Dienstleistungen, dem verarbeitenden Gewerbe oder dem Detailhandel sein.⁵¹

Die Zielgruppe der geplanten Massnahmen (Pilotprogramm Integrationsvorlehre) sind anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen. Diese haben in der Regel besondere Bedürfnisse hinsichtlich des Erwerbs der Arbeitsfähigkeit, insbesondere was die Sprachkompetenzen betrifft. Es ist jedoch denkbar und kann sinnvoll sein, dass entsprechend angepasste Angebote auch von weiteren Personengruppen innerhalb oder ausserhalb

⁴⁹ Evaluation Bern, S. 22 stellt fest, dass die Schwierigkeiten von vielen Personen an den steigenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt liegen. Dies führe auch zu höheren Teilnahmevoraussetzungen in den angebotenen Fachkursen und Qualifizierungsprogrammen.

⁵⁰ Projekt «Potenziale nutzen – Nachholbildung» (2013–2018)

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/arbeit.html>

⁵¹ Siehe z. B. Lehrstellenbarometer SBFJ und kantonale Lehrstellenbarometer.

der Sozialhilfe genutzt werden. Die Entwicklung von Angeboten für weitere Personengruppen liegt jedoch ausserhalb der Kriterien des Pilotprogramms. Es ist dennoch zu empfehlen, eine allfällige Öffnung des Angebots im Hinblick auf eine mittel- und längerfristige Weiterführung und Verankerung der Angebote bereits bei der Entwicklung zu berücksichtigen.

Regelstrukturansatz/Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Grundsätzlich steht das Angebot der bestehenden Strukturen der Berufsbildung und der Arbeitslosenversicherung allen Personengruppen offen. Wie dargelegt, verfügen die Personen aus dem Asylbereich jedoch in der Regel nicht über die notwendigen Grundvoraussetzungen, um an diesen Angeboten teilnehmen zu können.

Die Beiträge im Rahmen des Pilotprogramms, die aus Mitteln der spezifischen Integrationsförderung nach Artikel 55 AuG stammen, sind dazu vorgesehen, Lücken im bestehenden Angebot zu schliessen und die Regelstrukturen der Berufsbildung und der Arbeitswelt bei der Wahrnehmung ihres Grundauftrags zu stärken. Das Pilotprogramm sieht deshalb vor, dass die Integrationsvorlehren in erster Linie innerhalb der bestehenden Institutionen der Berufsbildung und der Branchen erfolgen (Art. 17c VIntA).

Dieses Vorgehen gewährleistet, dass die bestehenden Strukturen genutzt werden, in ihnen aber ein zusätzliches Angebot – nämlich: zusätzliche Klassen zur beruflichen Qualifikation der Zielgruppe – geschaffen werden kann. Die Beiträge aus dem Pilotprogramm sollen daher in erster Linie dazu dienen, dieses zusätzliche Angebot an Integrationsvorlehren mitzufinanzieren.

Wie in Ziffer 3.5. dargelegt, bestehen heute bereits gute Erfahrungen mit Projekten und Angeboten, welche durch die Institutionen der Berufsbildung und der Branchen durchgeführt werden. Diese Pilotprojekte sind bis heute jedoch auf wenige Klassen beschränkt geblieben. Nicht so sehr am Willen der Projektpartner hat es in erster Linie gefehlt, sondern auch an den finanziellen Mitteln. Das Angebot liegt heute weit unter dem Bedarf. Mit Beiträgen aus dem Pilotprogramm soll dazu beigetragen werden, ein bedarfsgerechteres Angebot anzustreben.

Ziel/Kriterien: Die Projektträger zeigen konkret auf, wie sie in enger Zusammenarbeit mit den Betrieben oder den mit den Betrieben bereits eng zusammenarbeitenden bestehenden Strukturen zusätzliche Angebote zu einer Qualifizierung, zur Erlangung von Arbeitserfahrung im ersten Arbeitsmarkt und allgemein zur Erlangung der Grundkompetenzen und einer Arbeitsfähigkeit für eine nachhaltige berufliche Integration schaffen.

Die beruflichen Qualifizierungsangebote der Integrationsvorlehren sind intensiv auszugestalten – grundsätzlich Vollzeit – und sollen in der Regel ein Jahr dauern. Ihr Ziel ist es, die Grundlagen zu einem beruflichen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt oder allenfalls einer zukünftigen Berufsausbildung zu legen (Arbeitsmarktfähigkeit) und gezielt die sprachlichen, beruflichen sowie sozialen Grundkompetenzen zu fördern. Sie sehen einen Einsatz im ersten Arbeitsmarkt (Praktikum) zwingend vor oder weisen eine duale Struktur auf.

Die verschiedenen Förderangebote (sprachliche, berufliche, soziale Kompetenzen) werden sinnvollerweise an einem Ort angeboten. Denkbar ist auch, diese gestützt auf die Fachkompetenzen und die Netzwerke eng koordiniert, aber in unterschiedlichen Strukturen durchzuführen.

Es ist darzulegen, wie die beruflichen Qualifizierungsmassnahmen in die prozessorientierte Zusammenarbeit (Fallführung) eingebettet und mit Jobcoaching koordiniert sind.

Die Projektträger veranschaulichen, wie der erfolgreiche Abschluss der Integrationsvorlehre zertifiziert wird und welche langfristigen beruflichen Perspektiven und Möglichkeiten aufgrund der geschaffenen Grundausbildung bestehen. Sie zeigen auf, ob und wie sich die geschaffene Integrationsvorlehre modular im Hinblick auf weiterführende Aus- und Weiterbildungen valorisieren lässt (im Sinne des Weiterbildungsgesetzes Art. 7, das 2017 in Kraft treten soll).

4.4. Frühzeitige Sprachförderung

Handlungsbedarf: Die Behandlung eines Asylgesuchs mit Bleiberecht dauert im Durchschnitt zwischen 300 und 400 Tage, wobei die Bandbreite von einigen Tagen und Wochen bis zu mehreren Monaten und Jahren reicht.⁵² Aus asylpolitischen Gründen und um die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Personen mit geringen Chancen auf Asylgewährung oder einer vorläufigen Aufnahme zu verringern (Vermeidung Pull-Effekt), wird eine Behandlungsstrategie verfolgt, welche die Gesuche von Personen mit potenziellem Bleiberecht zeitlich eher benachteiligt. In Zukunft sollen aber mittels der Neustrukturierung des Asylbereichs die Abläufe optimiert werden, damit alle Asyldentscheide innerhalb eines Jahres gefällt werden können.⁵³ Auch im künftigen Modus wird bis zu einem positiven Asyldentscheid oder dem Entscheid für eine vorläufige Aufnahme eine gewisse Zeit vergehen, welche bei einigen Personen bereits für erste Massnahmen genutzt werden könnte. VSAA und VKM empfehlen daher, bei Asylsuchenden mit Aufenthaltsstatus «N», die schon länger in der Schweiz sind (z. B. >1 Jahr) oder die mit dem neuen Verfahren über die Bundeszentren bereits einem Kanton zugeteilt wurden und noch keinen rechtskräftigen Entscheid haben, eine Finanzierung von Sprachkursen durch den Bund, der für diese Personengruppe zuständig ist, zu prüfen.

Aus Untersuchungen ist bekannt: Je früher vorläufig aufgenommene Personen oder Flüchtlinge einen Entscheid erhalten, umso höher sind ihre Erwerbschancen. Daher sollte insbesondere bei den Personen, bei welchen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie in der Schweiz verbleiben, bereits vor dem Entscheid mit Massnahmen zum Spracherwerb begonnen werden. Damit liesse sich gewährleisten, dass Personen mit Potenzialen zur Teilnahme an den beruflichen Qualifikationsmassnahmen/Integrationsvorlehren (Ziff. 4.3.) über die dazu notwendigen Sprachkompetenzen verfügen. Hierzu soll im Rahmen des Pilotprogramms eine Einschränkung auf Personen aus bestimmten, vom SEM zu bezeichnenden Nationalitäten oder Herkunftsregionen gelten, für welche eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit besteht.

Regelstrukturansatz/Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Während des Asylverfahrens steht grundsätzlich die berufliche Integration in Form einer beruflichen Qualifizierung oder einer Erwerbsarbeit nicht im Vordergrund. Bereits heute bestehen aber in den meisten Kantonen für Asylsuchende gewisse Angebote zur Beschäftigung (Tagesstruktur) und zur Sprachförderung. Der Bund fördert diese indirekt über die Beiträge an die Sozialhilfe (Globalpauschale) mit. Diese Angebote beschränken sich jedoch in der Regel auf wenige Stunden pro Woche und sollen die (sprachliche) Orientierung im Alltag unterstützen oder eine einfache Beschäftigung anbieten. Diese punktuellen Sprachförderangebote für Asylsuchende sind mit den Sprachförderangeboten für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie für andere Migrantinnen und Migranten oft wenig koordiniert.

Das vorliegende Pilotprogramm bezieht sich nicht auf die berufliche Ausbildung und die Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden, sondern allein auf die Sprachförderung. Im Rahmen des Pilots sind in erster Linie nicht die punktuellen Sprachförderungsangebote für Asylsuchende auszubauen, sondern die bereits bestehenden Strukturen und Sprachschulen der Integrationsförderung im Rahmen der KIP zu nutzen. Deren Angebot ist für das Pilotprojekt zu erweitern und zu ergänzen; konkret sind zusätzliche Klassen zur frühzeitigen Sprachförderung zu schaffen. Die Beiträge aus dem Pilotprogramm sollen daher in erster Linie dazu dienen, die-

⁵² Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD): März 2011. Statistische Auswertungen Staatssekretariat für Migration.

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>

⁵³ Schlussbericht Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs: Arbeitsgruppe Neustrukturierung AGNA im Auftrag des EJPD, der KKJPD und der SODK: Stand: 18. Februar 2014.

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>

ses zusätzliche Angebot zu finanzieren. Damit lässt sich auch gewährleisten, dass den qualitativen Anforderungen des Pilots entsprochen werden kann und dass die Koordination sichergestellt ist.

Ziel: Die Projektträger legen im Rahmen einer Analyse dar, welcher Bedarf für die Förderung der Sprache und Vertrautheit mit den Schweizer Lebensverhältnissen bei Asylsuchenden mit einer längerfristigen Bleibeperspektive besteht.

Sie zeigen konkret auf, wie eine wirkungsvolle Förderung gestaltet werden sollte (Ziele und Zielgruppen, Umsetzungsorganisation, Abläufe, Finanzierung).

Insbesondere ist aufzuzeigen, wie sich die Massnahmen in die interinstitutionelle Zusammenarbeit einbetten (Ziff. 4.2.).

Die zu planenden Massnahmen sind mit den bestehenden Sprachförderungs- und Beschäftigungsprogrammen zu koordinieren und von diesen abzugrenzen. Die Massnahmen müssen entsprechende Qualitätskriterien erfüllen, welche nach Anhörung der Kantone festzulegen sind.⁵⁴

4.5. Umsetzung

Die Kriterien sind grundsätzlich kumuliert zu erfüllen.

In einer ersten Phase (2018–2021) soll die Mittelvergabe rechtlich in ein Programm von nationaler Bedeutung (PPnB) gekleidet werden. Es handelt sich um eine neue, zusätzliche Massnahme (Pilot), bei welcher sich die Teilnahme auf motivierte Projektpartner (OdA der Branchen, kantonale Stellen, Institutionen und Schulen) beschränken wird. Die Rechtsgrundlage bilden Artikel 55 Absatz 3 AuG und Artikel 17e VIntA (Programme von nationaler Bedeutung).

Obwohl die Mittel damit nicht im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme 2018 bis 2021 vergeben werden, soll die Umsetzung des Pilotprogramms aber grundsätzlich parallel und analog zu den KIP über die Kantone erfolgen. Sie erfolgt in der Form von zusätzlichen vierjährigen Vereinbarungen bzw. Verfügungen, welche auf den Grundlagen der KIP aufbauen und diese ergänzen. Es ist damit möglich, dass Kantone nur eine Programmvereinbarung im Rahmen der KIP abschliessen und auf die Teilnahme am Pilotprogramm von nationaler Bedeutung verzichten, da sie die Kriterien nicht erfüllen können oder wollen.

Das Programm wird gestützt auf die genehmigten Konzepte zur Erfüllung der vorgenannten Kriterien (Ziff. 4) über entsprechende vierjährige Vereinbarungen durch den Bund mitfinanziert.

Für das Pilotprogramm wird von den Kantonen und ihren Projektpartnern erwartet, dass sie einen Teil des Programms aus eigenen Mitteln mitfinanzieren, da sie von dessen Nutzen profitieren. Der Bundesbeitrag (Pauschale) ist so berechnet, dass der Bundesbeitrag die Hälfte der Kosten nicht übersteigt.

Die Unterstützung durch den Bund erfolgt mittels Pauschalbeiträge. Es werden folgende Pauschalbeiträge ausgerichtet:

- Pauschalbeitrag pro Platz und Jahr zur Förderung der beruflichen Qualifikation (Integrationsvorlehre);
- Pauschalbeitrag pro Platz und Jahr zur Förderung der frühzeitigen Sprachförderung.

Der Bundesrat wird im Jahr 2019 im Lichte der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung entscheiden, ob und in welcher Form das Pilotprogramm weitergeführt wird.

⁵⁴ www.fide-info.ch

5. Finanzielle Aufwendungen und geschätzte Wirkungen

Die nachstehenden Berechnungen basieren auf Schätzungen und Erfahrungswerten. Ziel dieser Schätzungen ist es, nachvollziehbar zu machen, welche Auswirkungen die geplanten Beiträge auf den Bundeshaushalt haben.

5.1. Bundesbeitrag an das Pilotprogramm

Das Pilotprogramm soll grundsätzlich auf 1000 Plätze pro Jahr ausgelegt werden.⁵⁵ Es ist davon auszugehen, dass sich diese Platzzahl nicht schon von Beginn an realisieren lässt. Aus diesem Grund wird in den ersten beiden Jahren (2018–2019) mit jeweils 800 Plätzen gerechnet.

	2018	2019	2020	2021	Total
Anzahl Plätze	800	800	1000	1000	3600
Bundesanteil	50 %	50 %	50 %	50 %	
Anteil Kanton	50 %	50 %	50 %	50 %	
Beiträge Bund	12 000 000	12 000 000	15 000 000	15 000 000	54 000 000
Sprache	1 600 000	1 600 000	2 000 000	2 000 000	7 200 000
Qualifikation (Integrationsvorlehre)	10 400 000	10 400 000	13 000 000	13 000 000	46 800 000
Bundesbeitrag pro Platz/Person	15 000	15 000	15 000	15 000	
Bundesbeitrag/Platz Sprache	2000	2000	2000	2000	
Bundesbeitrag/Platz Integrationsvorlehre	13 000	13 000	13 000	13 000	
Kosten Integrationsvorlehre					26 000
Kosten Sprachförderung					4000

Der Bundesbeitrag an das Pilotprogramm soll grundsätzlich die Hälfte der Kosten nicht übersteigen. Um den Kantonen bei der Umsetzung mit ihren Projektpartnern grösstmögliche Spielräume offen zu lassen, wird der Bundesbeitrag pauschal festgelegt.

Kosten der beruflichen Qualifikation und Bundesbeitrag an die Integrationsvorlehren: Bestehende Pilotprojekte für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie berufsvorbereitende Angebote der Berufsbildung (Ziff. 3.5.) mit einer Dauer von einem Jahr sind mit Kosten in der Grössenordnung von CHF 20 000 bis 30 000 verbunden. Die Spannbreite der Kosten ist vor allem auf die unterschiedliche Ausstattung der Infrastruktur und der Materialverwendung in den Angeboten der verschiedenen Branchen zurückzuführen.⁵⁶

⁵⁵ Es ist davon auszugehen, dass jährlich mindestens 3000 bis 4000 Personen ein Potenzial haben, bei einer entsprechenden Förderung sich rascher und nachhaltiger in den Arbeitsmarkt integrieren zu können. Diese Schätzung basiert auf dem Mengengerüst, welches im Projekt Neustrukturierung des Asylbereichs verwendet worden ist (24 000 Asylgesuche pro Jahr, 7320 Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen pro Jahr, siehe Bericht Neustrukturierung), und berücksichtigt die vorhandenen Erkenntnisse zu den beruflichen Potenzialen (Qualifikationen, Kompetenzen, siehe Ziff. 3.1.) von neu anerkannten Flüchtlingen sowie vorläufig Aufgenommenen. Aufgrund der gegenwärtigen Situation von hohen Asylgesuchen und einer hohen Schutzquote liegen die in den nachstehenden Berechnungen verwendeten Zahlen zu den Asylgesuchen und Asylgewährungen bzw. vorläufigen Aufnahmen unter denjenigen der aktuellen Zahlen. Das tatsächliche Potenzial ist daher zurzeit höher zu veranschlagen.

⁵⁶ Gemäss Auskunft verschiedener Anbieter (z. B. bestehende Pilotprojekte, bestehende Angebote Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, Brückenangebote und berufsvorbereitende Kurse in der Berufsbildung, Angebote der Nachholbildung in der Arbeitslosenversicherung, Angebote der Invalidenversicherung).

Im Folgenden wird mit durchschnittlichen Kosten von CHF 26 000 gerechnet. Der Bund unterstützt das Pilotprogramm mit einem Anteil von 50 % an den Kosten. Der Bundesbeitrag für Integrationsvorlehren wird daher auf CHF 13 000 pro Platz und Jahr festgelegt.

Kosten der Sprachförderung und Bundesbeitrag an die frühzeitige Sprachförderung: Zur Erreichung angemessener Sprachkompetenzen von Asylsuchenden mit einer Bleibeperspektive (250–300 Std. für GER-Niveau A2 Mündlich und A1 Schriftlich) ist von Kosten in der Höhe von CHF 4000 pro Person auszugehen. Der Bund unterstützt das Pilotprogramm mit einem Anteil von 50 % an den Kosten. Der Bundesbeitrag für frühzeitige Sprachförderung wird daher auf CHF 2000 pro Platz und Jahr festgelegt.

Insgesamt beträgt der Bundesbeitrag zur frühzeitigen Sprachförderung sowie anschliessenden beruflichen Qualifikation (Integrationsvorlehre) für eine Person pauschal CHF 15 000.

5.2. Wirkungsabschätzung

Geschätzt werden soll im Folgenden, welchen Effekt der Pauschalbeitrag des Bundes an die frühzeitige Sprachförderung sowie die berufliche Qualifikation (Integrationsvorlehre) auf die Erwerbsbeteiligung sowie Sozialhilfeabhängigkeit haben wird.

Der zu erwartende Effekt wird im Folgenden nur hinsichtlich seiner Wirkung auf die Bundesfinanzen geschätzt. Berücksichtigt werden die mutmasslichen Einsparungen bei den Sozialhilfebeiträgen des Bundes. Nicht berücksichtigt werden alle weitergehenden Effekte, wie die Vermeidung von zusätzlichen Aufwendungen beispielsweise in den Bereichen Schule, Gesundheit oder Sicherheit, entgangene Steuererträge oder weitere, nicht bezifferbare Wirkungen auf die Begrenzung der Zuwanderung, auf das Wohlbefinden der betroffenen Personen oder das friedliche Zusammenleben allgemein.⁵⁷

Da die Integration eine gewisse Zeit benötigt und Fördermassnahmen erst nach einer gewissen Dauer zu Einsparungen führen, soll der mögliche Effekt des Programms hinsichtlich Einsparungen bei den Sozialhilfebeiträgen auf eine gewisse Frist berechnet werden. Nachstehend wird der Effekt auf eine Zeitdauer von sechs Jahren geschätzt.

Die zu erwartenden Effekte des Pilotprogramms sind im Wesentlichen:

- Mittels frühzeitiger Sprachförderung werden die sprachlichen Voraussetzungen geschaffen, damit die Personen nach erfolgtem Asylentscheid ohne grössere Wartefrist in die Erwerbsarbeit einsteigen oder eine Integrationsvorlehre machen können.
- Mittels Integrationsvorlehre gelingt die Erwerbsbeteiligung aufgrund der erworbenen Qualifikationen und Praxiserfahrungen besser. Dies zeigt sich in höheren Vermittlungsquoten und Erwerbsquoten.

Im Folgenden werden nur diese Effekte auf die Erwerbsquote berücksichtigt.

Aus verschiedenen Untersuchungen sind die Vermittlungsquoten bestehender Massnahmen zur Berufsvorbereitung und Qualifizierung bekannt. Die Spannweite ist dabei relativ gross. Nach der Teilnahme gelingt je nach Massnahme zwischen 50 und 85 % der Teilnehmenden der Schritt in den ersten Arbeitsmarkt oder in eine reguläre berufliche Grundbildung (EBA, EFZ).⁵⁸ Die bisher bekannten Pilotprojekte für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene er-

⁵⁷ Eine Studie im Auftrag des SEM hat ergeben, dass bei einer vollständigen Ablösung der Sozialhilfe einer Einzelperson aus Sicht des Staates mit einem Gesamtnutzen von CH 35 000 zu rechnen sei. Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA): BSS Basel: 14. Juni 2013.

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-kosten-nutzen-arbeitsintegr-d.pdf>

⁵⁸ Die Studie Bestandesaufnahme Nahtstelle I, 7 weist Vermittlungsquoten von 50 bis 80 % aus. Im Falle von zumeist sehr belasteten, schulleistungsschwachen und oft auch über begrenzte Kenntnisse der Lokalsprache verfügenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen liegt die Quote in SEMO bei rund 50 %. Das Projekt «Riesco» sowie ähnliche Projekte erzielen Erfolgsquoten im Bereich von 80 %. <http://www.nzz.ch/wirtschaft/die-uebersehenen-arbeitskraefte-1.18505305> NB: Die Unterschiede

zielen dabei regelmässig Vermittlungsquoten, die am oberen Ende dieser Spannweite bei rund 80 % liegen (Ziff. 3.5.).⁵⁹

Bereits heute finden anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene während den ersten sechs Jahren eine Erwerbsarbeit und können sich schrittweise von der Sozialhilfe ablösen. Diese bereits erfolgende (jedoch unbefriedigende) Erwerbsintegration ist bei der Schätzung der Wirkung in Rechnung zu stellen. Um diesen Effekt zu berücksichtigen, wird in den nachfolgenden Schätzungen die Vermittlungsquote nur zu einem gewissen Anteil berücksichtigt. Zur Berechnung der Effekte wird im Folgenden angenommen, dass infolge des Programms die Teilnehmenden ab dem Folgejahr zu 40 % weniger Sozialhilfebeiträge des Bundes auslösen.

Der Bund gilt den Kantonen ihre Aufwendungen für die Sozialhilfe mit Globalpauschalen ab. Diese betragen rund CHF 18 000 pro Person und Jahr (1500 pro Person und Monat). Die Globalpauschalen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene decken – bei kostengünstigen Lösungen – die Kosten für die Sozialhilfe und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten.

Aufgrund der vorstehenden Annahmen stellen sich im Verlauf von sechs Jahren die zu erwartenden Effekte auf die Bundesfinanzen wie folgt dar:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Plätze	800	800	1000	1000	1000	1000	
Bundesbeiträge	12 000 000	12 000 000	15 00 0000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	84 000 000
Einsparungen⁶⁰	0	5 760 000	11 520 000	18 720 000	25 920 000	25 920 000	87 840 000
Nettobelastung	12 000 000	6 240 000	3 480 000	-3 720 000	-10 920 000	-10 920 000	-3 840 000
Globalpauschale pro Person							18 000
Erhöhung der Erwerbsquote							+40 %

Insgesamt ist aufgrund dieser Schätzung Folgendes festzuhalten: Bei einer optimalen Durchführung der Massnahmen ist zu erwarten, dass sich aufgrund der geleisteten Bundesbeiträge an das Pilotprogramm nach Ablauf von sechs Jahren Einsparungen bei den Sozialhilfebeiträgen des Bundes einstellen. Gemäss der oben stehenden Schätzung ist per Saldo nach sechs Jahren eine Entlastung in der Höhe von CHF 3,8 Millionen zu erwarten.

Wenn nicht nur die Kosten für den Bund (Sozialhilfebeiträge), sondern alle Folgekosten von Bund, Kantonen und Gemeinden in einer Gesamtrechnung berücksichtigt werden, so ist aufgrund der gemeinsam getätigten Investitionen in das Pilotprogramm nach sechs Jahren mit noch höheren Ersparnissen zu rechnen.

zwischen den Quoten sind eng mit der Triage und Auswahl der Teilnehmenden verbunden. Dieser Effekt wird in den hier vorliegenden Berechnungen durch die Reduktion der Vermittlungsquote mitberücksichtigt.

⁵⁹ Hohe Vermittlungsquoten (als Indikator der Wirkung) sind nicht zuletzt auch mit der Abklärung und Zuweisung von Personen mit entsprechenden Potenzialen sowie einer gezielten Fallführung verbunden. Je nachdem, ob Personen mit hohem oder mit tieferem Potenzial an der Massnahme teilnehmen, ist mit unterschiedlichen Resultaten zu rechnen. Der Wirkungsgrad der Massnahme ist theoretisch dann am höchsten, wenn möglichst Personen mit einem gewissen Potenzial teilnehmen, die aber ohne die Massnahmen Schwierigkeiten bekundeten, einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Der Standortbestimmung und Potenzialabklärung bei der Triage kommt daher Bedeutung zu. Es ist daher bei der Umsetzung des Pilotprogramms darauf zu achten, dass die Triage und Zuteilung zu den Massnahmen für Personen mit Potenzialen reserviert bleibt, welchen ohne Massnahme der Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt geblieben wäre (Ziff. 4.2).

⁶⁰ Erhöhung Erwerbsquote dank Massnahmen Pilotprogramm um +40 %. Beispiel: Bei 800 Teilnehmenden ist mit einer zusätzlichen Erwerbsbeteiligung im Folgejahr von 320 Personen zu rechnen (= 40 % von 800 Personen). Bei Sozialhilfebeiträgen des Bundes von 18 000 Franken pro Jahr (Globalpauschale pro Person) ergeben sich Einsparungen von 5 760 000 Franken (= 320 mal 18 000 Franken).

6. Weiteres Vorgehen zur geplanten Umsetzung

Dezember 2015: Entscheid BR gemäss dem skizzierten Vorgehen.

Bis Ende Frühjahr 2016:

Das SEM legt die Eckpunkte und Rahmenbedingungen betreffend Ziele, Kriterien und Umfang des Pilotprogramms fest und macht diese bekannt. Die Bekanntmachung zeigt auch das Vorgehen auf, enthält Rahmenbedingungen zu den Planungsgrössen (z. B. Finanzierungsmodalitäten) und formuliert Empfehlungen zu den Perimetern (z. B. kantonale oder regionale Lösungen, beispielsweise bei regional organisierten Branchen). Zur Erarbeitung der Eckpunkte und Rahmenbedingungen konsultiert das SEM das SBFI und das SECO sowie Vertreter der potenziellen Projektträger (kantonale Behörden wie auch Organisationen der Arbeitswelt, Ausbildungsinstitutionen).

Die interessierten Projektträger sind bis Spätsommer 2016 eingeladen, schriftlich das Interesse an einer Teilnahme zu bekunden und eine Skizze zum Vorgehen einzureichen.

Das SEM kann in Zusammenarbeit mit dem SBFI und dem SECO durch fachliche Begleitung sowie durch Beiträge im Rahmen der bestehenden Kredite die Entwicklung der Massnahmen durch die Projektträger weiter unterstützen.

Der Zeitplan der weiteren Arbeiten verläuft parallel zum Zeitplan der Planung der KIP Phase II (2018–2021):

Ab Frühjahr 2016: Entwicklung Instrumente auf Bundesebene (Monitoring usw.)

Dezember 2016: Bewilligung des mit dem Voranschlag 2017 beantragten Verpflichtungskredits.

Ende 2016: Parallel zu den Grundlagen KIP II ein Rundschreiben zu den formalen Eingabebedingungen für das Pilotprogramm sowie – soweit notwendig – technische Aspekte (Abgrenzungsfragen).

2017: KIP II: Programmeingabe, Programmprüfung und Nachverhandlungen, Programmvereinbarung.

Die Eingabe Pilot erfolgt grundsätzlich parallel dazu: Projekteingabe, Projektprüfung und Nachbesserungen, Entscheid, Verfügung bzw. Vereinbarung.

Ab 2018: Umsetzung KIP II sowie Pilotprogramm Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen.

2019: Entscheid des Bundesrates über die Beendigung, die Weiterführung oder die Überführung des Pilotprogramms in einen ordentlichen Betrieb.

7. Anhänge

7.1. Nachweise und Links

Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Analyse und Handlungsempfehlungen: Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe vom 28. November 2014 inkl. Würdigung durch die Vorstände VSAA und VKM: 4. Februar 2015.

Abgekürzt mit: Bericht VSAA/VKM

<http://www.vsaa.ch/aktuell/news-agenda/news/arbeitsmarktintegration-von-vorlaufig-aufgenommenen-und-anerkannten-fluechtligen>

Bericht Gruppe Arbeitsmarktfähigkeit: Projekt Zusammenarbeit ALV und Sozialhilfe: 2013.

Abgekürzt mit: Projekt Zusammenarbeit ALV/SH

<http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=106218>

Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD): März 2011.

Abgekürzt mit: Bericht Beschleunigungsmassnahmen

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>

Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene – Bestehende Angebote und Empfehlungen für die Weiterentwicklung: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI: Bern, Juni 2014

Abgekürzt mit: Bericht Berufsabschluss

<http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/02794/index.html?lang=de>

Bestandesaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I: Bericht im Auftrag des SBFI im Rahmen der IIZ von Landert, Brägger und Partner, Zürich, 2015.

Abgekürzt mit: Studie Bestandesaufnahme Nahtstelle I

www.sbf.admin.ch/transition-d

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013 (BBL 2013 2397–2446)

<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/2397.pdf>

Broschüre «Kurzinformationen: Anerkannte Flüchtlinge – Ausweis B, Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge – Ausweis F, Vorläufig Aufgenommene – Ausweis F»: Staatssekretariat für Migration SEM: 2015.

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/publikationen.html>

Die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird optimiert und weiterentwickelt. Simon Röthlisberger, Samuel Kost: Die Volkswirtschaft: 11.12.2014.

<http://dievolkswirtschaft.ch/de/2014/12/smd-logo/>

Erläuternder Bericht zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) sowie der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom März 2012.

https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_asylv2-vinta-vvwa/ber-d.pdf

Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt: BSS Volkswirtschaftliche Beratung Basel und KEK-CDC Consultants im Auftrag des SEM: April 2014.

Abgekürzt mit: Studie Erwerbsbeteiligung

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/berichte/integration.html#Berichte%20zu%20vorl%C3%A4ufig%20Aufgenommenen%20und%20FI%3%BChtlingen>

Evaluation betreffend Integration und Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (VA/FL): Büro BASS im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialamt: Bern, Februar 2014.

Abgekürzt mit: Evaluation Bern

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche_und_sozialeintegration.html

Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009, in Kraft seit dem 1. März 2013

<http://www.lexfind.ch/dta/32733/2/415.20.pdf>

Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA): BSS Basel: 14. Juni 2013.

Abgekürzt mit: Studie Kosten und Nutzen

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-kosten-nutzen-arbeitsintegr-d.pdf>

Lehrstellenbarometer: Detaillierter Ergebnisbericht zur Umfrage bei Jugendlichen und Unternehmen: Link Institut im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. April 2015.

<http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01587/01607/index.html?lang=de>

OECD: Is this humanitarian migration crisis different? Migration Policy Debates, Nr. 7, September 2015

<http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>

Reintegration von arbeitslosen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen: BSS Basel im Auftrag des SEM: 2014.

Abgekürzt mit: Studie Reintegration

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-va-flue-d.pdf>

Schlussbericht Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs: Arbeitsgruppe Neustrukturierung AGNA im Auftrag des EJPD, der KKJPD und der SODK: Stand: 18. Februar 2014.

Abgekürzt mit: Bericht Neustrukturierung

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>

Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 2014 in Erfüllung des Postulats der FDP-Liberale Fraktion vom 24. September 2013: Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung.

Abgekürzt mit: Bericht Statistik Härtefälle

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-09-031/ber-d.pdf>

7.2. Abkürzung Verzeichnis / Liste des abréviations

AGNA	Arbeitsgruppe Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs	AGNA	Groupe de travail pour la restructuration du domaine de l'asile
ALV	Arbeitslosenversicherung	AC	assurance chômage
AMM	arbeitsmarktliche Massnahmen	MMT	mesures du marché du travail
AOZ	Asyl-Organisation Zürich	AOZ	Asyl-Organisation Zürich
AuG	Ausländergesetz	LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz	LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz	LACI	Loi sur l'assurance-chômage
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS	BASS	Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale
BFM	Bundesamt für Migration	ODM	Office fédéral des migrations
BR	Bundesrat	CF	Conseil fédéral
B,S,S.	Schweizer Beratungsbüro für Fragen zu Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	B,S,S.	Bureau suisse de conseil pour les questions sur l'économie, l'environnement et la société
BV	Bundesverfassung	Cst.	Constitution fédérale
EBA	Eidgenössisches Berufsattest	AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	AFF	Administration fédérale des finances
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis	CFC	Certificat fédéral de capacité
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	DFJP	Département fédéral de justice et police
IIZ	interinstitutionelle Zusammenarbeit	CII	collaboration interinstitutionnelle
KEK	Consultants sind spezialisiert auf die Beratung von öffentlichen Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen	CDC	Consultants spécialisés dans le conseil d'administrations publiques et d'organisations non-gouvernementales.
KIP	kantonale Integrationsprogramme	PIC	programmes cantonaux d'intégration
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren	CCDJP	Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police
LAM	Logistikstelle arbeitsmarktliche Massnahmen	LMMT	logistique des mesures relatives au marché du travail

OdA	Organisation(en) der Arbeitswelt	OrTra	Organisation(s) du monde du travail
PPnB	Programme und Projekte von nationaler Bedeutung	PPiN	Programmes et projets d'importance nationale
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren	ORP	Offices régionaux de placement
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation	SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft	SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Staatssekretariat für Migration	SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SH	Sozialhilfe	AS	aide sociale
SKOS	Schweizerische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe	CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren	CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz	CRS	Croix-Rouge suisse
SuG	Subventionsgesetz	LSu	Loi sur les subventions
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung	FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
vA/Flü	vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge	AP/Réf.	Personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern	OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden	ASM	Association des services cantonaux de migration
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden	AOST	Association des offices suisses du travail
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung	DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung	LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
ZUG	Zuständigkeitsgesetz	LAS	Loi fédérale en matière d'assistance