

Optimierung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich: Massnahmen auf kommunaler Ebene 2016 - 2019; Verpflichtungskredit und Nachkredite zu Globalkrediten 2016

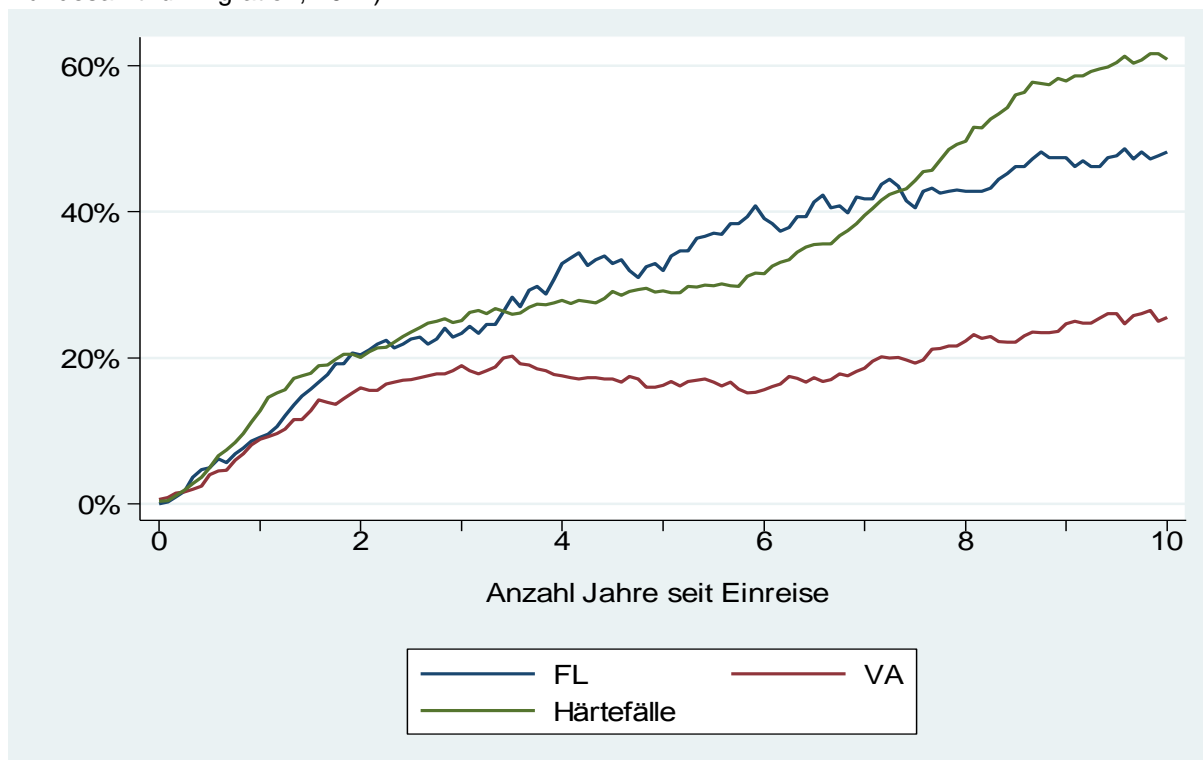
1. Ausgangslage

Eine grosse Zahl von Asylsuchenden - allein im Jahr 2015 waren es rund 40 000 Personen - reist in die Schweiz ein. Sehr viele von ihnen bleiben längerfristig hier als Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene. Die Mehrheit dieser Personen schafft es auch nach Jahren in der Schweiz nicht, sich beruflich zu integrieren und wirtschaftlich selbständig zu werden. Die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ist deshalb abhängig von Sozialhilfe.

Keine Arbeit zu haben, ist zunächst frustrierend und demütigend für die Migrantinnen und Migranten selbst. Die Arbeitslosigkeit führt zudem zu gesundheitlichen Problemen mit hohen volkswirtschaftlichen Folgekosten. Die geringe Erwerbsbeteiligung von Personen aus dem Asylbereich führt aber - auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene - auch zu Fremdenfeindlichkeit und sozialen Spannungen.

Auch arbeitsmarktpolitisch ist die heutige Situation unhaltbar: Einerseits besteht eine grosse Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften, welche im Ausland rekrutiert werden müssen. Andererseits gibt es eine erhebliche Zahl von Personen aus dem Asylbereich, welche arbeitslos sind.

Erwerbsquote von Flüchtlingen (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA) (Quelle: Studie Bundesamt für Migration, 2014)

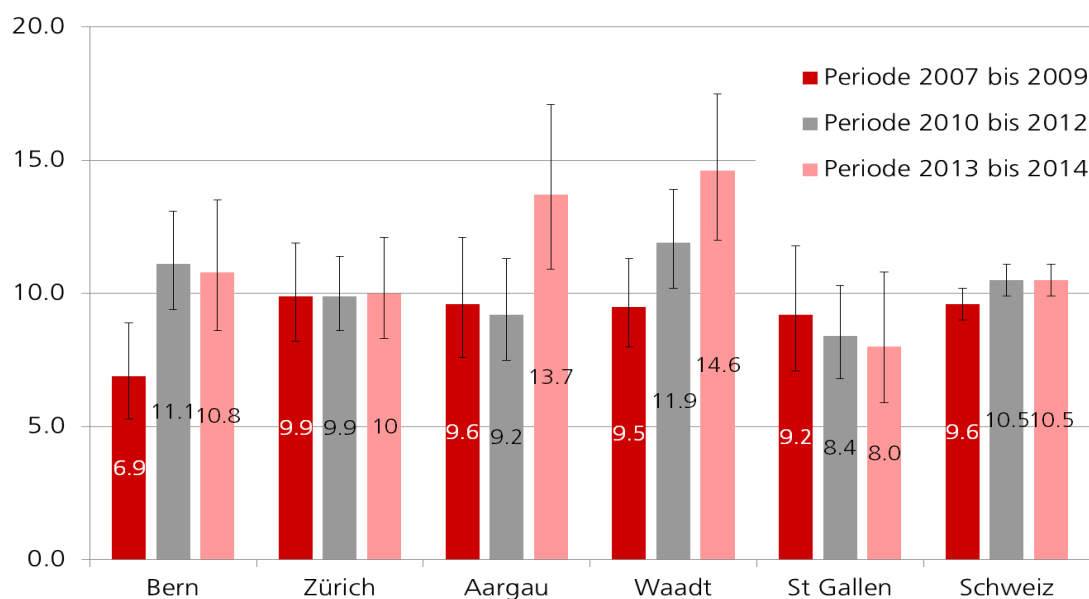


Die überwiegende Mehrzahl der Asylsuchenden ist jung. Die meisten dieser Personen sind beruflich nicht oder ungenügend qualifiziert. Wegen schulischen und sprachlichen Defiziten und vor allem wegen der fehlenden Berufsausbildung sind diese Personen noch nicht fit für den schweize-

rischen Arbeitsmarkt. Es ist deshalb alles zu unternehmen, um Personen aus dem Asylbereich so zu qualifizieren, dass sie rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dabei geht es vielfach in einem ersten Schritt nicht um eine Berufslehre, weil die schulischen Anforderungen angesichts der oft unzureichenden Deutschkenntnisse der Personen aus dem Asylbereich zu hoch sind. Eine Berufslehre ist deshalb oft erst ein mittelfristiges Ziel. Kurzfristig stehen niederschwellige berufspraktische Ausbildungsgänge - wie etwa Qualifizierungskurse im Gastgewerbe oder der Pflegehelfer/innen-Kurs des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK - im Vordergrund.

Weil die Erwerbslosenquote für Personen ohne Berufsbildung in der Schweiz bereits heute hoch ist und gesamtschweizerisch bei ca.10 % liegt, kann es nicht zielführend sein, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in grösserer Zahl als Hilfskräfte direkt in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Einerseits braucht die Wirtschaft Fachkräfte, andererseits sind unqualifizierte inländische Stellensuchende bereits heute vielfach arbeitslos (vgl. hierzu die nachfolgende Grafik). Es führt deshalb kein Weg an der beruflichen Qualifizierung von Personen aus dem Asylbereich vorbei. Diese Aufgabe ist anspruchsvoll und verlangt in erster Linie gezielte Massnahmen auf der Ebene des Bundes und des Kantons. Ergänzend ist aber zu prüfen, ob und wie sich auch die Gemeinden bei der Förderung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich engagieren können.

Erwerbslosenquoten von Tiefqualifizierten (15- bis 64-Jährige) in ausgewählten Kantonen und der Schweiz (Quelle: BFS/Büro BASS 2015)



Der Gemeinderat hat bereits in seiner Antwort vom 15. Dezember 2015 auf die Dringliche Interfraktionelle Motion GFL/EVP, SP, GLP, BDP/CVP (Tania Espinoza Haller, GFL/Katharina Altas, SP/Peter Ammann, GLP/Kurt Hirsbrunner, BDP/Claudio Fischer, CVP): Beschäftigungsprogramme für Flüchtlinge in der Stadt Bern in Aussicht gestellt, dass die Stadt Bern zusätzliche Integrationsmassnahmen auf kommunaler Ebene prüft. Der Stadtrat hat den Vorstoss am 28. Januar 2016 mit 53 zu 12 Stimmen als Richtlinie erheblich erklärt (SRB 2016-34 vom 28.1.2016). Mit dem vorliegenden Vortrag, welcher auf dem umfassenderen Bericht *Optimierung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich: Massnahmen auf kommunaler Ebene* basiert, liegen nun erste Ergebnisse dieser Prüfung vor.

Nachfolgend wird ausgeführt, welche Massnahmen die Stadt Bern zur besseren beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich ergreifen kann. Dabei ist zu beachten, dass der Asylbereich im Kanton Bern grundsätzlich in die Kompetenz des Kantons fällt. Der Kanton hat jedoch der Stadt Bern vertraglich Aufgaben im Asylbereich übertragen: Das bei der Direktion für Bildung,

Soziales und Sport (BSS) angegliederte Kompetenzzentrum Integration (KI) ist deshalb zuständig für die Betreuung von *Asylsuchenden* und *vorläufig Aufgenommenen* in der Stadt Bern und wird vom Kanton dafür kostendeckend entschädigt. Die Betreuung von *anerkannten Flüchtlingen* wurde vom Kanton den Hilfswerken Caritas und SRK übertragen, so dass die Stadt Bern für diese Personengruppe in einer ersten Phase des Aufenthalts nicht zuständig ist.

Wie alle anderen Gemeinden im Kanton ist die Stadt Bern jedoch zuständig für die *Sozialhilfe*, wenn eine Person nicht mehr in die Finanzierungszuständigkeit des Bundes fällt. Für Flüchtlinge ist die Wohnsitzgemeinde nach fünf Jahren seit der Einreise für die Sozialhilfe zuständig, für vorläufig aufgenommene Personen nach 7 Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Vorher werden diese Personen im Rahmen der Asylsozialhilfe durch Leistungen des Bundes unterstützt.

Wichtig ist, dass die berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich möglichst rasch nach der Einreise aufgegleist werden kann. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf, weil die Asylverfahren oft lange dauern und deshalb während längerer Zeit nicht klar ist, wer ein Bleiberecht in der Schweiz erhält und deshalb beruflich integriert werden soll. Mit zusätzlichen Programmen wollen aber sowohl der Bund wie auch der Kanton Bern die berufliche Integration von Personen mit einem Bleiberecht in der Schweiz verbessern. Auf diese Programme des Bundes und des Kantons wird nachfolgend kurz eingegangen. Daran anschliessend wird aufgezeigt, wo zusätzliche kommunale Massnahmen zweckmässig erscheinen.

2. Massnahmen des Bundes

Der Bund hat die Notwendigkeit von zusätzlichen Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich erkannt. Der Bundesrat hat deshalb im Dezember 2015 den Bericht *Begleitmassnahmen zu Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene* verabschiedet. Damit wird ein vierjähriges Pilotprogramm für die Jahre 2018 bis 2021 lanciert.

Ziel dieses Programms ist die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen bzw. eine bessere und raschere Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt. Der Bericht geht davon aus, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in den meisten Fällen noch nicht über genügend Fähigkeiten für einen direkten Einstieg in die Erwerbsarbeit verfügen. Der Bund will die Förderung der beruflichen Integration mit zwei Teilprogrammen erreichen:

- Mit einer neu zu schaffenden *Integrationsvorlehre* sollen bis zu 1 000 Personen pro Jahr eine Ausbildung erhalten, welche zu einer Anstellung im Arbeitsmarkt führen soll.
- Zudem fokussiert das Programm des Bundes auf das frühzeitige Erlernen der Landessprache.

Das Programm des Bundes soll in den Jahren 2016 und 2017 in Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren Partnerinnen und Partnern vorbereitet und in den Folgejahren umgesetzt werden. Für die geplanten Massnahmen in den Jahren 2018 bis 2021 stellt der Bund zusätzliche Mittel von 54 Mio. Franken zur Verfügung. Die Bundesbeiträge sollen dabei jeweils etwa die Hälfte der Massnahmenkosten im Einzelfall decken.

Das Programm des Bundes ergänzt die Mittel, welche der Bund im Rahmen der Integrationspauschalen für Personen mit Bleiberecht in der Schweiz und zu Gunsten der kantonalen Integrationsprogramme KIP für die berufliche Integration bereitstellt.

3. Massnahmen des Kantons Bern

Auf kantonaler Ebene hat der Regierungsrat im September 2015 unter dem Titel *Optimierungen in den Bereichen Asylsozialhilfe und Integration* ein Bündel von Massnahmen beschlossen, um die

berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich zu fördern. Das kantonale Programm fokussiert vor allem auf „Massnahmen, welche kurz- und mittelfristig mit grösstmöglicher Wirkung umgesetzt werden können“. Geplant sind Projekte in den folgenden vier Handlungsfeldern:

1. Strukturen, Zuständigkeiten und Abläufe
2. Beratung und Abklärung
3. Integrationsangebote
4. Bildung und Sprache

Konkret sollen vor allem die folgenden Massnahmen umgesetzt werden:

- Optimierung der Integrationsvorbereitung
- Verbesserte Integration von Personen mit voraussichtlichem Bleiberecht bereits während des Asylverfahrens
- Vereinfachung der Bewilligungsverfahren für die Erwerbstätigkeit
- Regional gleichmässigerer Verteilung der Personen aus dem Asylbereich
- Förderung von Berufsabschlüssen für Erwachsene
- Bessere Koordination der Sprachförderung
- Spezielle Berufslehreangebote für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Auf kantonaler Ebene werden zudem die Strukturen überprüft. Die heute auf verschiedene Direktionen verteilten Integrationsaufgaben im Asylbereich sollen schwergewichtig bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) konzentriert werden, um die Steuerung des Gesamtsystems zu verbessern und Schnittstellen zu eliminieren.

Die Mittel für die kantonalen Massnahmen sind teilweise bereits in den Finanzplänen eingestellt. Offen ist zurzeit noch die Finanzierung von Massnahmen im Umfang von ca. 4 Mio. Franken pro Jahr, diese Mittel sollen jedoch in den Voranschlag 2017 und in die Finanzplanung des Kantons aufgenommen werden.

4. Massnahmen der Stadt Bern

Bei der Konzeption von Integrationsmassnahmen auf kommunaler Ebene muss von der Aufgabenteilung im Kanton Bern ausgegangen werden: Die Stadt Bern hat im Asylbereich *keine gesetzlichen Aufgaben* und ist hier nur als Auftragnehmerin des Kantons tätig. Berufliche Integrationsmassnahmen sind deshalb grundsätzlich vom Bund und vom Kanton Bern in ausreichendem Mass bereitzustellen und zu finanzieren. Städtische Massnahmen sollen nur subsidiär ergriffen werden, wenn die Programme von Bund und Kanton wichtige Bereiche nicht abdecken oder wenn die entsprechenden Programme klar unzureichend sind. Die Stadt Bern kann aber nicht alle Lücken in den Integrationsprogrammen von Bund und Kanton Bern schliessen. Hinzu kommt, dass auch bei einem gut ausgebauten Angebot an Beratungs- und Qualifizierungsmassnahmen immer auch ein Engagement der Wirtschaft notwendig ist, damit die berufliche Integration gelingt.

Der Gemeinderat erachtet es als Aufgabe der Stadt Bern, vor allem dort in die berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich zu investieren, wo aus städtischer Sicht besonderer Handlungsbedarf besteht und wo entsprechende Programme dazu beitragen, spätere Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern oder zu reduzieren.

Das vom Gemeinderat vorgeschlagene Massnahmenpaket orientiert sich in erster Linie an den kantonalen Massnahmen. Bei jeder kantonalen Massnahme wurde geprüft, ob diese aus Sicht der Stadt Bern ausreichend ist. Zudem wurde untersucht, ob es zusätzliche, im kantonalen Konzept nicht enthaltene Massnahmen braucht, um die berufliche Integration von in Bern lebenden Personen wirksam zu fördern. Der Gemeinderat strebt somit kein umfassendes Integrationsprogramm

an. Er will lediglich *punktueller Massnahmen* realisieren, welche wichtige Angebotslücken schliessen.

Die Prüfung der vom Bund und vom Kanton bereits beschlossenen Massnahmen hat gezeigt, dass verschiedene punktuelle Angebotsergänzungen sinnvoll sind. Vor allem ist aber eine bessere Koordination der bereits bestehenden Angebote anzustreben. Dabei ist zu beachten, dass in der Stadt Bern sowohl das Kompetenzzentrum Integration (KI) wie auch das Kompetenzzentrum Arbeit (KA) Sprachförderungs- und berufliche Qualifizierungsprogramme anbieten und dass die Personen, welche diese Angebote nutzen, teilweise gleiche oder ähnliche Bedürfnisse und Probleme haben. Es soll deshalb auch geprüft werden, ob mit organisatorischen Massnahmen Synergieeffekte erzielt und die städtischen Angebote optimiert werden können.

Nach Auffassung des Gemeinderats ist es angezeigt, wenn die Stadt Bern insbesondere die folgenden zusätzlichen Massnahmen umsetzt:

- Bessere Koordination und gezielter Ausbau der bestehenden Sprachförderangebote
- Projekte zur Förderung von Grundkompetenzen im Kompetenzzentrum Arbeit und im Kompetenzzentrum Integration
- Bereitstellung von zusätzlichen niederschweligen Arbeitsintegrationsmöglichkeiten für Personen aus dem Asylbereich
- Ausbau der Zusammenarbeit bei den Arbeitsintegrationsangeboten des Kompetenzzentrums Integration und des Kompetenzzentrums Arbeit
- Besondere Beratungs- und Hilfsangebote für Personen mit einer bereits im Herkunftsland erworbenen guten (Aus-)Bildung
- Bereitstellung von niederschweligen berufsqualifizierenden Arbeitsplätzen (insbesondere im Bereich Gastronomie in Kindertagesstätten)
- Verstärkter Einbezug von Freiwilligen zur Ergänzung der bestehenden Betreuungs- und Integrationsangebote
- Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation bei den städtischen Integrationsangeboten

Die Stadt Bern strebt an, einzelne Massnahmen nach Möglichkeit im Rahmen von Programmen des Bundes oder des Kantons zu realisieren. Sie ist bereit, bei entsprechenden Pilotprojekten mitzuwirken und wo möglich ihre Infrastruktur einzubringen.

5. Kosten und Nutzen der städtischen Massnahmen

Die Mehrzahl der geplanten Massnahmen kann ohne zusätzliche Finanzmittel umgesetzt werden. Einerseits ist dies wegen der geplanten Optimierung der Strukturen und Abläufe möglich. Andererseits wird eine Mitfinanzierung von Massnahmen durch Bund oder den Kanton angestrebt, wenn sich die Stadt Bern an kantonalen Projekten oder Programmen des Bundes beteiligt. Schon heute ist aber erkennbar, dass es für verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich zusätzliche Ressourcen braucht. Zur Umsetzung der im Bericht enthaltenen Massnahmen sind zusätzliche finanzielle Mittel in folgenden Bereichen notwendig:

- Die sehr oft unzureichenden **Grundkompetenzen** von Personen aus dem Asylbereich sind zu fördern. Die Förderung dieser Kompetenzen ist eine wichtige Voraussetzung für die berufliche Qualifizierung und die erfolgreiche Stellensuche. Es geht hier vor allem um die gezielte Förderung von Sprachkompetenzen und die erfolgreiche Bewältigung des Alltags. Für diese Aufgaben sind zwei zusätzliche Stellen zu schaffen, je eine beim KI und beim KA.
- Damit **zusätzliche Arbeitsintegrationsangebote** geschaffen werden können, werden im KI zusätzliche Ressourcen benötigt. Vorgesehen ist die Bereitstellung von zusätzlichen Beschäfti-

gungsangeboten, was u.a. eine intensive Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, der öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Betrieben erfordert. Hierfür ist eine Stelle vorzusehen.

- Zu prüfen ist auch, wie vermehrt **Freiwillige** in die Integrationsarbeit des KI und des Sozialamts einbezogen werden können. Wenn dieser Ansatz erfolgreich sein soll, braucht es, wie die Erfahrungen der Hilfswerke zeigen, eine administrative und fachliche Betreuung der freiwilligen Helferinnen und Helfer. Weil private Hilfswerke und Organisationen in diesem Bereich bereits über grosse Erfahrung verfügen, ist geplant, mit solchen Organisationen Leistungsverträge abzuschliessen und keine eigenen Personalressourcen in der Verwaltung aufzubauen. Vorgesehen ist hierfür ein Betrag von Fr. 100 000.00 pro Jahr beim KI.
- **Personen aus dem Asylbereich mit einer guten (Aus-)Bildung** haben Mühe, ihre Abschlüsse und Diplome in der Schweiz anerkennen zu lassen und ihre (Aus-)Bildung erfolgreich im Arbeitsmarkt einzubringen. Für diesen Personenkreis soll im KA eine Unterstützungs-Stelle (80 %) geschaffen werden, welche auch für die Klientinnen und Klienten des KI arbeiten wird.

Für die oben erwähnten Aufgaben sollen **insgesamt 3,8 zusätzliche Stellen** ab Mitte 2016 und **befristet bis Ende 2019** geschaffen werden. Für die verschiedenen Aufgaben werden Personen mit Erfahrung in der Betreuung und Vermittlung von Stellensuchenden oder Erfahrung in der Erwachsenenbildung benötigt. Anstellungsvoraussetzung ist somit in der Regel ein Abschluss auf Tertiärstufe oder eine gleichwertige berufliche Qualifikation sowie Projekterfahrung. Auf diese Weise können Erfahrungen mit den zusätzlichen Integrationsangeboten gesammelt und der künftigen Entwicklung im Asylbereich flexibel Rechnung getragen werden. Pro Stelle wird mit einem Aufwand von Fr. 120 000.00 (inkl. Arbeitgeberbeiträge) gerechnet. Für den gleichen Zeitraum werden finanzielle Mittel von Fr. 100 000.00 pro Jahr für den Abschluss von Leistungsverträgen mit Hilfswerken und weiteren Organisationen im Freiwilligenbereich beantragt.

Im Umfang der beantragten Mittel können - insbesondere in der Umsetzungsphase der Projekte - teilweise auch Beiträge an andere Organisationen gesprochen oder Leistungsverträge abgeschlossen werden.

Es ergeben sich somit folgende **Zusatzkosten**:

	2016	2017	2018	2019
Personalaufwendungen (3,8 Stellen)	Fr. 228 000.00	Fr. 456 000.00	Fr. 456 000.00	Fr. 456 000.00
Aufwand für Leistungsverträge	Fr. 50 000.00	Fr. 100 000.00	Fr. 100 000.00	Fr. 100 000.00
Total	Fr. 278 000.00	Fr. 556 000.00	Fr. 556 000.00	Fr. 556 000.00
davon Anteil KI	Fr. 170 000.00	Fr. 340 000.00	Fr. 340 000.00	Fr. 340 000.00
davon Anteil KA	Fr. 108 000.00	Fr. 216 000.00	Fr. 216 000.00	Fr. 216 000.00

Dem Stadtrat wird somit für die Umsetzung der Massnahmen in den Jahren 2016 - 2019 ein Verpflichtungskredit von total Fr. 1 946 000.00 beantragt.

Für 2016 wird davon ausgegangen, dass die Mittel erst ab der zweiten Jahreshälfte benötigt werden, weshalb die Beträge um 50 % tiefer veranschlagt werden als in den Folgejahren. Hierfür sind entsprechende Nachkredite in den Dienststellen 300, Direktionsstabsdienste, Koordinationsstelle Sucht und Kompetenzzentrum Integration, sowie 310, Sozialamt erforderlich.

Der Nutzen der geplanten Massnahmen lässt sich nur schwer quantifizieren. Auszugehen ist jedoch von folgender Überlegung: Jede Person, welche nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden kann, muss langfristig durch die Sozialhilfe unterstützt werden. Weil die Mehrzahl der Asylsuchenden

den weniger als 25 Jahre alt ist, muss mit sehr langjährigen Unterstützungen gerechnet werden, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt nicht gelingt. Die Sozialhilfekosten für eine Einzelperson betragen ca. Fr. 25 000.00 pro Jahr. Wenn eine heute 25-jährige Person während 40 Jahren - also bis ins Rentenalter - unterstützt werden muss, so ergeben sich bereits für eine Einzelperson Sozialhilfeaufwendungen von 1 Mio. Franken, bei Familien sind die Kosten bedeutend höher. Zwar finanziert der Bund für Flüchtlinge in den ersten 5 Jahren und für vorläufig Aufgenommene in den ersten 7 Jahren nach der Einreise die Sozialhilfekosten. Danach fallen diese Aufwendungen aber zu Lasten der Gemeinde an.

Es ist deshalb offensichtlich, dass sich die geplanten Aufwendungen auszahlen werden. Dabei erfasst die rein finanzielle Betrachtung nur einen Teil der Realität: Auch aus einer gesellschaftspolitischen Sicht ist es wichtig, dass möglichst viele Personen rasch beruflich integriert werden. Damit können soziale Ausgrenzung, familiäre Probleme, kostenintensive Krankheitsfolgen, zunehmender finanzieller Druck auf die Sozialhilfe und weitere negative Aspekte von Langzeitarbeitslosigkeit zumindest teilweise verhindert werden. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist auch der Sicherheitsfaktor wesentlich, weil mit Arbeitslosigkeit oft auch Kriminalität und Suchtprobleme einhergehen.

Beschäftigung und Arbeit fördern nicht nur die physische und psychische Gesundheit von Personen aus dem Asylbereich, sie wirken gleichzeitig der Ausgrenzung entgegen. Positive Effekte der erfolgreichen Integration sind in der Regel auch ein geringerer Aufwand für die öffentliche Sicherheit sowie ein kleinerer Bedarf an Sonderschulen, Sozialberatung und Erwachsenen- und Kinderschutzmassnahmen. Generell kann mit einer erfolgreichen Integrationspolitik auch der unerwünschten Entwicklung von Parallelgesellschaften entgegengewirkt werden.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt für die Umsetzung der Massnahmen 2016 - 2019 zur Optimierung der beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich einen Verpflichtungskredit von Fr. 1 946 000.00.
2. Für die Umsetzung der Massnahmen 2016 im Kompetenzzentrum Integration (Juli - Dezember) wird der Globalkredit der Direktionsstabsdienste, Koordinationsstelle Sucht und Kompetenzzentrum Integration (Dienststelle 300, Nettoerlös) mittels Nachkredit um Fr. 170 000.00 auf Fr. 73 360 759.40 reduziert.
3. Für die Umsetzung der Massnahmen 2016 im Kompetenzzentrum Arbeit (Juli - Dezember) wird der Globalkredit des Sozialamts (Dienststelle 310) mittels Nachkredit um Fr. 108 000.00 auf Fr. 109 355 255.32 erhöht.
4. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Bern, 9. März 2016

Der Gemeinderat

