

Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 14. September 2015

Sprachliche und berufliche Integration von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. Februar 2016

Die SP-GRÜ-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 15. September 2015, wie die Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden kann. Sie stellt dazu Fragen zur sprachlichen und zur beruflichen Integration sowie zum Ablauf des Bewilligungsverfahrens.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Erwachsene Asylsuchende erhalten in allen kantonalen Asylzentren die Gelegenheit, Deutschunterricht zu besuchen. Die Teilnahme am Unterricht ist freiwillig, das Angebot wird in der Regel aber rege genutzt. Für schulpflichtige Kinder gewährleistet das Migrationsamt den regelmässigen Schulbesuch – dieser ist obligatorisch. Ein separates Jugendprogramm mit intensiver Förderung der sprachlichen Fähigkeiten wird für unbegleitete minderjährige Asylsuchende im Asylbewerberzentrum Thurhof in Oberbüren betrieben.
2. Die Zuständigkeit für die Betreuung der Asylsuchenden, anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen geht mit der Wohnsitznahme in der Gemeinde auf diese über. Ab diesem Zeitpunkt liegt es im Ermessen der Gemeinden, ob die Personen einen Deutschkurs besuchen oder nicht. Für Asylsuchende liegt die Finanzierungspflicht bei der Gemeinde, die Aufwendungen für Deutschkurse für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene werden ihnen vom Kanton über die Integrationspauschale des Bundes refinanziert. Der Kanton hat aber keinen Einfluss auf die Nutzung des Angebots. Derzeit entsteht bei der Refinanzierung durch den Kanton ein Aufwandüberschuss, der bislang vom Kanton getragen wird. Hier besteht Handlungsbedarf. In einem ersten Schritt wurde deshalb per Anfang 2016 das Reporting in diesem Bereich überarbeitet, um über eine umfassende Datengrundlage der Ist-Situation zu verfügen. Ferner wurde die Anzahl der zu beziehenden Deutschlektionen begrenzt. In einem zweiten Schritt werden weitere Konzeptanpassungen im Bereich Deutschförderung geprüft.
3. Gemäss dem Konzept für die «Integration von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen sowie vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton St.Gallen»¹ vom 1. Januar 2013 sind die Gemeinden im gesamten Integrationsprozess federführend. Es steht ihnen frei zu entscheiden, auf welche Integrationsmassnahme sie setzen möchten. Sie haben die Möglichkeit, anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Personen bei einer von sechs regionalen Potenzialabklärungsstellen (REPAS) anzumelden, wo die betroffenen Personen eine individuelle Potenzialabklärung durchlaufen, die in einen Integrationsplan mündet. Die Kosten für diese Integrationsmassnahmen werden den Gemeinden ebenfalls über die Integrationspauschale des Bundes durch den Kanton abgegolten. Es werden dabei nur im Vorfeld geprüfte Massnahmen refinanziert, um die Qualität der unterschiedlichen Angebote sicherzustellen.

¹ Abrufbar unter <http://www.integration.sg.ch/home/Fluechtlingsintegration/fluechtlingsintegration.html>.

4. Während des gesamten Asylverfahrens werden die Asylsuchenden regelmässig im Rahmen einer Rückkehrberatung durch das Migrationsamt auf die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr in ihr Herkunftsland aufmerksam gemacht. Der Bund stellt den Kantonen für diese Aufgabe finanzielle Mittel zur Verfügung. Eine vorzeitige Integration von Asylsuchenden widerspricht den grundsätzlichen Bestrebungen nach einer freiwilligen Rückkehr. Handlungsbedarf besteht daher nicht bei der Integration dieser Personengruppe, sondern vielmehr bei der Beschleunigung des Asylverfahrens.
5. Siehe Antwort auf Frage 4. Auch der Bundesrat vertritt im Übrigen diese Haltung. In seinem Bericht «Begleitmassnahmen Art. 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene»² vom 18. Dezember 2015 wird ein vierjähriges Pilotprogramm (2018 bis 2021) vorgeschlagen. Für Personen im Asylprozess mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit beschränkt sich das Programm auf den frühzeitigen Spracherwerb. Massnahmen zur frühzeitigen Integration in den Arbeitsmarkt sind gegenwärtig nicht geplant.
6. Nach geltendem Recht kann Asylsuchenden eine Erwerbstätigkeit nur bewilligt werden, wenn der Inländer- und EU/EFTA-Vorrang nach Art. 21 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) eingehalten wird. Eine Änderung dieser Regelung liegt in der Kompetenz des Bundesrates. Die geltende Regelung berücksichtigt, dass bei Asylsuchenden die Dauer ihres Aufenthalts in der Schweiz unsicher ist und eine allfällige Wegweisung durch ein bestehendes Arbeitsverhältnis erschwert würde. Deshalb sprechen durchaus Gründe für den Vorrang der inländischen Arbeitnehmer und der Arbeitnehmer aus der EU/EFTA.
7. Die Sensibilisierungsmassnahmen für die Wirtschaft setzen an unterschiedlichen Punkten an. Durch die Herausgabe entsprechender Broschüren wirken der Bund und das Migrationsamt des Kantons St.Gallen Vorbehalten gegenüber einer Anstellung von vorläufig Aufgenommenen entgegen. Auch das Amt für Wirtschaft und Arbeit hat regelmässige Kontakte mit allen mittleren und grossen Unternehmen im Kanton, wobei auch stets die Einstellung von Personen der oben genannten Kategorien thematisiert wird. In ihrem Bericht 40.15.08 «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen» schlägt die Regierung die Erprobung des Teillohnmodells vor. Dieses setzt am Übergang von einem Praktikum oder einer anderen Arbeitsintegrationsmassnahme in den ersten Arbeitsmarkt an, der oftmals besonders schwierig ist. Oft sind die betroffenen Personen zum Zeitpunkt des Übertritts noch nicht genügend qualifiziert, damit Arbeitgebende bereit sind, ihnen einen vollen Lohn zu bezahlen. Mit dem Teillohnmodell erhalten Arbeitgebende die Möglichkeit, vorläufig Aufgenommene zwecks Qualifizierung für eine gewisse Zeit zu einem tieferen als dem branchenüblichen Lohn zu beschäftigen.
8. Zentral für die Ausbildung und die arbeitsmarktliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sind massgeschneiderte Angebote. Es braucht weder Schablonenlösungen noch eigentliche neue Ausbildungen, sondern eine stärkere Flexibilität der Normstrukturen, um den individuellen Fähigkeiten der einzelnen Person Rechnung tragen zu können. Der Handlungsbedarf in diesem Bereich wurde sowohl vom Kanton als auch vom Bund erkannt. Der Bund sieht in seinem bereits oben erwähntem Bericht (siehe Antwort auf Frage 5) vor, mittels einer Integrationsvorlehre bis zu 1'000 anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene eine spezifische Ausbildung zum Erwerb der für eine Anstellung notwendigen beruflichen und sprachlichen Kompetenzen zur Verfügung zu stellen. Der Kanton prüft im Rahmen des in Antwort auf Frage 7 erwähnten Berichts zum Fachkräftemangel die Möglichkeit zur Einsetzung einer Task Force. Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Departemente sollen in Bezug auf «spät zugereiste» Asylsuchende zielgerichtete Instrumente

² Abrufbar unter https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integrations/ber-br-fluehlehre-d.pdf.

zur Optimierung und Intensivierung der Integration dieser Personengruppe aufzeigen. Bereits heute besteht zur gezielten Vorbereitung auf eine berufliche Grundbildung im Anschluss an die Volksschule ein einjähriger Integrationskurs. Die Aufnahmekapazität dieses Angebots ist jedoch stark beschränkt und der Bedarf übersteigt das Angebot.

9. Das AuG regelt die unterschiedlichen Ausländerausweise abschliessend. Um Vorurteile abzubauen, müsste der Gesetzgeber den Begriff «vorläufige Aufnahme» bereinigen und allenfalls neu definieren. Die Auslegung des Begriffs und das allgemeine Verständnis besagen, dass das Bleiberecht nur vorübergehend ist und die Person zu einem späteren Zeitpunkt wieder auszureisen hat. Die Praxis zeigt jedoch, dass in den meisten Fällen einer vorläufigen Aufnahme ein längerer Aufenthalt in der Schweiz erfolgt. Auf dem Arbeitsmarkt sind Personen mit vorläufiger Aufnahme Schweizerinnen und Schweizern seit dem Jahr 2008 grundsätzlich gleichgestellt, d.h. es findet keine Prüfung des Inländervorrangs statt. Eine Arbeitsbewilligung ist ausschliesslich eine formelle Voraussetzung. Dies müsste den Unternehmungen in der Schweiz – trotz der heute etwas irreführenden Bezeichnung – mittlerweile eigentlich bekannt sein.

- 10./11. Die Bewilligungsverfahren unterscheiden sich, je nachdem ob ein Einsatzprogramm im Rahmen von Integrationsmassnahmen absolviert wird oder ob eine Stelle angetreten wird:

Für Einsatzprogramme, Praktika und Berufserkundungseinsätze im Rahmen von Integrationsmassnahmen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene besteht eine Richtlinie des Migrationsamtes und des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA), um ein möglichst rasches Verfahren zu gewährleisten. Die Ausbildungen können ohne individuelle Zustimmung des AWA, jedoch mit Meldepflicht an das Migrationsamt besucht werden. Vorausgesetzt wird, dass zuvor die Institution, die solche Praktika durchführt, dem AWA einen Rahmenvertrag zur Genehmigung unterbreitet. Das Unternehmen, das mit einer konkreten Person das Praktikum durchführen will, muss wenigstens 14 Tage vor Beginn des Praktikums dem Migrationsamt den entsprechenden Ausbildungsvertrag zusenden. Das Einverständnis des Migrationsamtes zum Ausbildungsvertrag gilt stillschweigend. Sollte in einem Ausnahmefall das Einverständnis nicht erteilt werden, teilt das Migrationsamt dies innerhalb von 14 Tagen mit. Die Praktika dauern drei Monate und dürfen um höchstens drei Monate verlängert werden.

Ausserhalb dieser Einsatzprogramme läuft das Bewilligungsverfahren in ordentlicher Weise ab. Dem Migrationsamt ist ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Das Migrationsamt leitet das Gesuch zur arbeitsmarktlichen Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen der Art. 21 bis 23 AuG (Vorrang, Lohn- und Arbeitsbedingungen, persönliche Qualifikationen) an das AWA weiter. Wenn die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind, geht das Gesuch zurück an das Migrationsamt. Erachtet das Migrationsamt die Integrationsvoraussetzungen nach Art. 23 Abs. 2 AuG als erfüllt, stellt es die Arbeitsbewilligung aus. Die Bewilligung muss vor dem Stellenantritt vorliegen. In der Regel dauert die Bearbeitung des Gesuchs beim Migrationsamt zwischen einem und fünf Arbeitstagen und beim AWA drei bis vier Wochen. Diese Dauer stellt – insbesondere für Kleinbetriebe – eine hohe Hürde dar.

12. Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Beurteilung des Kriteriums des Lohndumpings für die Zielgruppe der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen. Allenfalls wäre die Praxis dahingehend zu überprüfen, unter welchen Umständen die Einschränkung des Lohndumpings im Hinblick auf die grosse Bedeutung der arbeitsmarktlichen Integration auf den gesamten Integrationsprozess weiter ausgelegt werden könnte. Einen ersten Schritt dorthin stellt die Erprobung des Teillohnmodells dar (siehe Frage 7).

13. Gemäss der Richtlinie des Migrationsamtes und des AWA werden anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons St.Gallen aus fremdenpolizeilichen Gründen in der Regel nicht zum Stellenantritt zugelassen. Die Zustimmung zur Erwerbstätigkeit wird jedoch nicht grundsätzlich verweigert. Es erfolgt eine individuelle Prüfung des Einzelfalls. Die meisten Kantone vertreten die Auffassung, dass freie Stellen des Arbeitsmarkts in erster Linie durch erwerbslose anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene mit Wohnsitz im eigenen Kanton besetzt werden sollen.
14. Die in der Kompetenz des Kantons liegenden Integrationsbemühungen können gewährleistet werden, auch wenn die Zahl anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener in den kommenden Jahren steigt. Für einen erfolgreichen Integrationsprozess sind aber viele Akteure nötig: der Bund, die Gemeinden sowie auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die gesamte Bevölkerung. Das kantonale Integrationsprogramm (KIP) bildet die Basis für diese abgestimmte und zielorientierte Integrationspolitik.