



## Die Lektionen der letzten Flüchtlingskrise

*Die Behörden sind bei der Integration der Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt heute deutlich ehrgeiziger als im Jahr 2015*

FABIAN SCHÄFER, BERN

Wieder sind Tausende unterwegs, um Schutz zu suchen. Wieder stehen sie an, warten, hoffen. Wieder suchen die Ämter händierend nach Unterkünften. Wieder gehen die Wogen in der Politik hoch. Doch nicht alles wiederholt sich. Zwischen der Ankunft der Flüchtlinge aus der Ukraine und der letzten Flüchtlingskrise von 2015 gibt es gewichtige Unterschiede. Zum Beispiel: Heute kommen vorwiegend Frauen und Kinder. Sie werden mit offenen Armen empfangen. Damals kamen eher junge Männer aus Syrien, Afghanistan, dem Irak und weiteren Ländern. Sie wurden mit Skepsis empfangen.

Auch die Schweiz ist nicht mehr dieselbe. Der Umgang der Behörden mit Flüchtlingen hat sich stark verändert. Mit beachtlicher Entschlossenheit haben sie ihre Lehren aus der Krise von 2015 gezogen – oder genauer: Sie sind noch daran, die Lehren zu ziehen, und hoffen, dass es die richtigen sind. Die gegenwärtige Phase ist politisch auch deshalb spannend, weil nun sukzessive die finanziellen Folgen der Krise von 2015 in den Kassen von Kantonen und Gemeinden spürbar werden. Eine abschliessende Bilanz ist noch nicht möglich. Der Zwischenstand präsentiert sich jedoch eher besser als erwartet. Ein Rück- und Ausblick in sieben Punkten:

### 1. Die düsteren Warnungen

«Es tickt hier tatsächlich eine finanz- und sozialpolitische Zeitbombe.» Der martialische Ausspruch datiert von 2016. Er stammt nicht von einem der üblichen Verdächtigen rechts der Mitte, sondern von Felix Wolfers, dem damaligen Chef des Sozialamts der Stadt Bern, der zugleich der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Skos) vorstand. Umso grösser war das Aufsehen. Vehement warnte Wolfers vor den Folgen der Flüchtlingskrise. Er forderte mehr staatliches En-

gagement bei der Integration in den Arbeitsmarkt: «Es kann nicht akzeptiert werden, dass Zehntausende von gesunden jungen Männern in der Schweiz leben und nicht arbeiten.»

Wolfers dachte voraus. Er antizipierte, dass die politische Debatte eskalieren könnte, sobald die Kantone und die Gemeinden die Sozialhilfe der neu aufgenommenen Migrantinnen bezahlen müssten. Bei den anerkannten Flüchtlingen ist dies nach fünf Jahren der Fall, bei den vorläufig Aufgenommenen nach sieben Jahren. Je mehr von ihnen bis dahin keine Arbeit finden, umso grösser ist der spätere Kostenschub – und umso mehr dürfte der Druck auf die ganze Sozialhilfe zunehmen.

Plötzlich war es ein Problem, dass die Schweiz Schutzsuchende nicht zügiger in den Arbeitsmarkt zu integrieren vermag. Plötzlich fielen auch die erstaunlichen Unterschiede zwischen den Kantonen auf. Anfang 2016 zum Beispiel hatten im Tessin, im Wallis, in Genf und in anderen Kantonen primär in der Romandie nur 10 bis 15 Prozent der Flüchtlinge eine Erwerbsarbeit. In Graubünden, im Thurgau, in Glarus und weiteren Kantonen waren es gut 30 Prozent.

### 2. Keine Kostenexplosion

Heute ist die Entwicklung, die Felix Wolfers umtrieb, in vollem Gange. In Zürich hat die Zahl der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, für die neu der Kanton und die Gemeinden aufkommen müssen, 2020 abrupt um 174 Prozent zugenommen. Das dürfte noch zwei, drei Jahre ähnlich steil weitergehen, danach ist eine Abflachung zu erwarten. Die Skos geht davon aus, dass sich die Zahl dieser Bezüger schweizweit von 2018 bis 2024 mehr als verdoppeln wird: von 18'200 auf 43'250. Die jährlichen Ausgaben dürften dadurch um 300 Millionen Franken wachsen. Als Anhaltspunkt: Gesamthaft beziehen 270'000 Personen Sozialhilfe, der Gesamtbetrag liegt bei 2,8 Milliarden Franken. Die Schätzungen der Skos stammen

vom Juni 2021. Inzwischen sieht es etwas besser aus, die Zahlen sind leicht tiefer; eine Aktualisierung folgt im Juni.

Eine klare Sprache spricht auch eine Schätzung, die der Kanton Bern auf Anfrage erstellt hat: Seine jährlichen Sozialhilfeausgaben für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sind von 2017 bis 2020 zirka von 38 auf 70 Millionen Franken angestiegen. Politisch wichtiger dürfte jedoch etwas anderes sein: Die gesamten Ausgaben sind stabil geblieben. Von Alarmstimmung ist heute denn auch nichts zu spüren.

Ein guter Gradmesser ist der SVP-Ständerat Hannes Germann, der auch Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes ist. 2019 hat er vor «massiven Steuersenkungen» gewarnt und davor, dass Gemeinden wegen der Sozialhilfe wichtige Projekte nicht mehr finanzieren könnten. Heute sagt er: «Wir beobachten die Entwicklung, aber zurzeit ist das kein grosses Thema. Es scheint, als hätten unsere Warnungen gewirkt.» Tatsächlich? Was sind die Gründe für die unerwartet gute Entwicklung?

### 3. Der paradoxe Corona-Effekt

Entgegen allen Befürchtungen hat die Corona-Pandemie nicht dazu geführt, dass massenhaft Leute in der Sozialhilfe landeten. Im Gegenteil, das Sozialwerk wurde entlastet. Der Bund hat in der Krise vorgelagerte Leistungen wie die Arbeitslosenversicherung und den Erwerbsersatz stark ausgebaut. Dadurch sahen sich weniger Personen gezwungen, Sozialhilfe zu beantragen, als in einem «normalen» Jahr. Dies hat gemäss der Analyse von Markus Kaufmann, dem Geschäftsführer der Skos, massgeblich dazu beigetragen, dass die Gesamtkosten vorerst stabil geblieben sind. Allerdings bestünden heute grosse Unsicherheiten. Droht der Sozialhilfe ein nachträglicher Kostensprung nach der Pandemie? Niemand weiss es genau. Der paradoxe Corona-Effekt dürfte die unerwar-



tet gute Entwicklung bei der Sozialhilfe nicht vollständig erklären.

#### 4. Integrationsmaschine läuft

90 000 Asylgesuche von 2014 bis 2016: Das genügte, um Politik und Verwaltung in Bewegung zu versetzen. Resultat war eine neue, ehrgeizige Integrationspolitik, geboren aus einer dreifachen Einsicht: Nach grossen Fluchtbewegungen bleibt erstens oft ein ansehnlicher Teil längerfristig im Land; zweitens ist es im Interesse aller, dass Flüchtlinge möglichst bald für sich sorgen können; Integration gelingt drittens umso besser, je früher sie

**Dass Gemeinden wegen der Flüchtlinge die Steuern erhöhen müssten, sei nicht realistisch, sagt der Präsident des Zürcher Gemeindepräsidentenverbandes, Jörg Kündig.**

einsetzt. Am 1. Mai 2019 wurde die «Integrationsagenda Schweiz» geboren. Der Bund erhöhte die einmalige Integrationspauschale, die er den Kantonen auszahlt, von 6000 auf 18 000 Franken pro Person. Auch die Kantone haben den Einsatz erhöht, gesamthaft fliessen zurzeit 235 Millionen Franken in die Integration (Stand: 2020). Die grössten Brocken sind Sprach- und Bildungskurse sowie Massnahmen zur Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Prominentes Beispiel ist die einjährige Integrationsvorlehre. Sie kommt nicht mehr ausschliesslich in «klassischen» Branchen wie Gastronomie, Landwirtschaft oder Reinigung zum Einsatz, sondern auch in anspruchsvolleren Bereichen wie Informatik. 2020/2021 haben 720 Personen eine Vorlehre abgeschlossen, 490 davon konnten danach eine «richtige» Lehre aufnehmen. Alte Fehlanreize werden eliminiert. Zum Beispiel war es für die Kantone bisher lukrativer, einem Flüchtling möglichst rasch eine Stelle zu

vermitteln, als ihn eine Lehre machen zu lassen. Das ändert sich nun. Der Bund bezahlt für alle 18- bis 25-Jährigen dieselbe Pauschale, unabhängig davon, ob sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

#### 5. Ab 2024 wird abgerechnet

Involvierte Fachleute sind betont vorsichtig: Für eine Bilanz zur Integrationsagenda sei es zu früh. Die ersten Anzeichen seien zwar positiv, dabei spiele aber auch die Verfassung des Arbeitsmarkts eine Rolle. Für die 2015 eingereisten Flüchtlinge lief es nicht schlecht: 48 Prozent von ihnen waren Ende 2020 erwerbstätig. Bei diesen Quoten sind stets nur die Erwachsenen mitgezählt. Der effektive Wert dürfte noch etwas höher sein, da gerade gut integrierte mittlerweile eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhalten haben und dadurch aus der Statistik gefallen sind.

48 Prozent – ist das gut? Ist es zumindest besser als früher? Die Entwicklung ist nicht eindeutig. Die Jahrgänge 2016 und 2017 scheinen laut Daten des Bundes wieder etwas mehr Mühe zu haben, Zugang zum Arbeitsleben zu finden. Insgesamt war die Erwerbsquote 2020 praktisch gleich hoch wie 2018 (39,4 zu 40,1 Prozent). Allerdings ist zur Ehrenrettung der Integrationsagenda zu sagen, dass sie offiziell erst die Jahrgänge ab 2019 voll erfasst. Für diese kurze Zeit ist nur anekdotische Evidenz zu finden. Die Erwerbsquoten scheinen sich laut den amtlichen Statistiken tatsächlich erhöht zu haben. Ein Beispiel: Von den vorläufig Aufgenommenen, die zwei bis drei Jahre im Land sind, waren im Januar 2022 gut 20 Prozent erwerbstätig. 2019 waren es 13 Prozent. Zuversichtlich stimmen auch Daten zu den Programmen der Arbeitsmarktintegration im Kanton Aargau: Der Anteil der Absolventen, die eine nachhaltige Anschlusslösung fanden, ist von 2018 bis 2020 von 53 auf 81 Prozent gestiegen.

Die neue Integrationsstrategie ist kostspielig. Lohnt sich der Aufwand? Bund und Kantone haben die Ziele transparent und klar festgelegt, so dass eine spätere Kontrolle möglich sein

sollte. Eines der Ziele sieht vor, dass nach sieben Jahren jeder zweite Erwachsene «nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert» sein muss. Bis Ende 2023 soll ein Monitoring aufgebaut sein, das zeigt, ob die Ziele erreicht werden.

Illusionen sollte man sich keine machen. Manche Flüchtlinge, die als erwerbstätig gelten, haben kleine Pensen und noch kleinere Löhne. Sie bleiben oft weiterhin von der Sozialhilfe abhängig, vor allem wenn sie Kinder haben. Gesamthaft erhalten nach sieben Jahren im Land immer noch etwa 70 Prozent der Flüchtlinge Sozialhilfe. Dies trifft laut dem Bund wohl auch auf die 2015 eingereisten Migranten zu. Laut Experten lohnen sich die Anstrengungen dennoch. Die Sozialhilfe fällt geringer aus, wenn die Flüchtlinge selber ein Einkommen erzielen. Und die Integration verbessere die Chancen der zweiten Generation, definitiv Fuss zu fassen.

#### 6. Die Verteilung entscheidet

«Dann müssen wir die Steuern erhöhen.» «Dann können wir die Turnhalle nicht sanieren.» Derlei Warnungen sind in nächster Zeit nicht auszuschliessen, falls nun in einzelnen Gemeinden die Fürsorgebudgets anschwellen. Das Problem ist allerdings auch hausgemacht. Relevant ist die innerkantonale Aufteilung der Kosten: Müssen die Gemeinden ihre Sozialhilfekosten vollständig alleine tragen, obwohl sie diese oft kaum beeinflussen können? Oder werden sie von allen Gemeinden zusammen finanziert? Oder vom Kanton? Im real existierenden Föderalismus sind verschiedenste Mischvarianten anzutreffen.

Je stärker die Gemeinden allein in der Pflicht sind, umso eher kann es schwierige Einzelfälle geben. 2019 warnte etwa die Gemeinde Kirchberg (SG) via «Sonntags-Zeitung» vor einer Steuererhöhung wegen der Sozialhilfe für die Flüchtlinge. Auch in Zürich stehen die Kommunen finanziell stark in der Verantwortung. Der kantonale Gemeindepräsidentenverband erwartet zwar «gewisse Mehrkosten», der Präsi-





dent Jörg Kündig zeigt sich aber relativ entspannt: «2020 war der Anstieg nicht signifikant, und auch in den nächsten Jahren erwarte ich keine dramatische Kostenzunahme.» Dass Gemeinden wegen der Flüchtlinge die Steuern erhöhen müssten, sei nicht realistisch.

## 7. Was heisst das für heute?

«Fragen Sie Herrn Putin!» So hat die Bundesrätin Karin Keller-Sutter letzte

Woche im Nationalrat die Frage beantwortet, wie lange die Schutzsuchenden aus der Ukraine hier bleiben würden. Doch auch wenn zurzeit noch vieles unklar ist, sind bereits erste Weichenstellungen zu erkennen. In den ersten Tagen sprachen die Zuständigen um Keller-Sutter primär vom Ziel der Rückkehr. Von Integration wollte man nichts hören. Bis letzten Mittwoch. Damals gab Keller-Sutter bekannt, man werde die Ukrainer beim Zugang zum Arbeits-

markt unterstützen. Sprachkurse, Beratung durch die RAV, Integrationsvorlehren: Alles soll möglich sein.

Mit den Kantonen war das nicht ab-gesprochen. Inhaltlich besteht jedoch Einigkeit, auch Praktiker in den Kantonen möchten die Ukrainerinnen schon bald adäquat beschäftigen und einbinden können. Sie merken indes an, es sei unsicher, ob die Ressourcen genügen. Es geht, auch hier, ums Geld. Politisch ist die Frage erst recht umstritten.



*Damals kamen mehrheitlich junge Männer aus Syrien, Afghanistan, dem Irak: In Buchs eintreffende Asylsuchende werden im September 2015 von Polizisten und Journalisten in Empfang genommen.*

DOMINIC STEINMANN / KEYSTONE