
Schutzsuchende aus der Ukraine: Zwischenbilanz zu den Unterstützungsmassnahmen (Programm S)

Plenarversammlung vom 24. März 2023

Am 11. März 2022 aktivierte der Bundesrat für schutzbedürftige Personen aus der Ukraine den Schutzstatus S. Um diesen Personen rasch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und die Teilnahme am sozialen Leben in der Schweiz zu ermöglichen, entschied der Bundesrat im April 2022 zudem, den Kantonen pro Schutzstatus S einen finanziellen Beitrag von CHF 3'000 für Unterstützungsleistungen zu zahlen (Programm S). Die Bereitstellung entsprechender Massnahmen ist grundsätzlich Sache der Kantone. Diese verfügen mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) über die nötigen Strukturen und Angebote. An der Plenarversammlung vom 24. März 2023 zogen die Kantonsregierungen eine erste Zwischenbilanz.

Die Umsetzung des Programms S durch die Kantone verläuft grundsätzlich positiv. Es ist gelungen, in kürzester Zeit für eine sehr grosse Anzahl Personen bedarfsgerechte Sprachförderangebote bereitzustellen. Mindestens jede dritte erwachsene Person mit Schutzstatus S hatte bis im letzten Herbst bereits einen staatlich subventionierten Sprachkurs besuchen können. Praktisch alle Kantone bieten für die Schutzbedürftigen eine minimale Integrationsfallführung an, indem sie diese bei Bedarf individuell beraten und geeigneten Förderangeboten zuweisen. Personen aus der Ukraine haben in der Regel Zugang zur ganzen Palette von Fördermassnahmen, die im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) angeboten wird. Auch Projekte der Zivilgesellschaft, die das Zusammenleben fördern, werden von den Kantonen finanziell unterstützt – nicht zuletzt als Zeichen der Wertschätzung der grossen Solidarität der Bevölkerung.

Mit Blick auf die Zukunft besteht trotzdem Handlungsbedarf. Gestützt auf die Auswertung einer Umfrage bei allen Kantonen ziehen die Kantonsregierungen in Bezug auf Unterstützungsleistungen beim Schutzstatus S folgende Schlussfolgerungen:

Rechtliche Verankerung der Unterstützungsleistungen für Schutzbedürftige

Der Schutzstatus S wurde vom Gesetzgeber rückkehrorientiert ausgestaltet und ist im Gegensatz zur vorläufigen Aufnahme (VA) oder zum Flüchtlingsstatus (FL) nicht direkt mit einer Integrationsförderung verknüpft. Für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung zahlt der Bund daher auch keine Integrationspauschale an die Kantone. Dieser Ansatz mag sinnvoll sein, wenn sich Personen nur kurze Zeit in der Schweiz aufhalten. Bei

längerem bzw. ungewissem Aufenthalt und im Kontext der zahlreichen privaten Unterbringungssituationen braucht es jedoch Massnahmen, die der gegenseitigen Verständigung und dem Zusammenleben vor Ort dienen. Es ist im gesamtgesellschaftlichen Interesse, dass sich Schutzbedürftige möglichst rasch im Alltag selbstständig zurechtfinden und sich über Erwerbsarbeit aus der Sozialhilfe ablösen können.

Genau diese Zielsetzungen verfolgt auch die schweizerische Integrationsförderung, wie sie Bund und Kantone im Rahmen der KIP definiert haben und zu deren Zielgruppe auch vorläufig aufgenommene Personen zählen. Deshalb wird in der praktischen Umsetzung vor Ort nicht unterschieden zwischen rückkehrorientierten Unterstützungsleistungen und Integrationsfördermassnahmen. Hinzu kommt, dass diese Massnahmen bei den Schutzbedürftigen auch dem Kompetenzerhalt im Hinblick auf eine spätere Rückkehr dienen. Rückkehrorientierung und Integrationsleistungen stehen daher nicht im Widerspruch zueinander. Aus Sicht der Kantone gibt es in Bezug auf die Integrationsförderung keine sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen. Art. 58 Abs. 2 AIG ist deshalb dahingehend zu ergänzen, dass Integrationspauschalen auch für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ausbezahlt werden.

Finanzielle Abgeltungen des Bundes an die Kantone

Es ist noch zu früh, um belastbare Aussagen zu den effektiven Ausgaben für Unterstützungsleistungen für Personen mit Schutzstatus S zu machen. Die vergangenen Monate haben aber gezeigt, dass deren Informations- und Beratungsbedarf gross ist. Die Tatsache, dass die Schutzbedürftigen aus der Ukraine vergleichsweise gut ausgebildet sind, ändert nichts an den Kosten der Unterstützungsmassnahmen, da sie die gleichen Angebote besuchen wie VA/FL. Ohne gute Kenntnisse einer Landessprache, ohne individuelle Unterstützung und Begleitung bei der Jobsuche und ohne familienergänzende Kinderbetreuungsangebote gelingt der Einstieg in den Schweizer Arbeitsmarkt nur langsam.

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die Erwerbsquote von Personen mit Schutzstatus S in der Schweiz eher tief. Obwohl viele Schutzbedürftige gut ausgebildete Fachpersonen sind, u. a. aus dem Gesundheitswesen oder aus technischen Berufen, und es in der Schweiz einen akuten Fachkräftemangel gibt, ist die Integration von Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt bislang nicht im erhofften Ausmass gelungen. Aus Sicht der Kantonsregierungen braucht es deshalb in den nächsten Monaten eine Intensivierung der Unterstützungsmassnahmen, so wie sie für VA/FL bereits erfolgreich umgesetzt werden. Dass die dafür notwendigen finanziellen Beiträge des Bundes an die Kantone pro rata temporis ausbezahlt werden, scheint aus heutiger Sicht richtig. Allerdings regen die Kantonsregierungen an zu prüfen, ob ein degressives System mit anfänglich höheren Zahlungen umgesetzt werden kann, weil sich die Integrationsförderung in den ersten Jahren nach Einreise erfahrungsgemäss kostenintensiver gestaltet.

Jugendliche und junge Erwachsene

Die Kantonsregierungen begrüssen den Entscheid des EJPD, dass Jugendliche aus der Ukraine bis zum Lehrabschluss in der Schweiz bleiben können, und sie sind froh um die frühzeitige Kommunikation, die im Hinblick auf das kommende Ausbildungsjahr für mehr Planungssicherheit sorgt. Für minderjährige Jugendliche ist es aber zentral, dass die noch offene Frage, ob die Kernfamilie auch bis zum Abschluss der Lehre in der

Schweiz bleiben darf, ebenfalls bald geklärt wird. Zudem ist es für die Kantone wichtig, dass der Bund in solchen Fällen weiterhin für alle Mitglieder der Kernfamilie eine Globalpauschale gemäss den Bestimmungen der AsylV 2 entrichtet und nicht auf das Nothilferegime wechselt.

Langfristige Herausforderungen

Die Herausforderungen, die sich aktuell aufgrund der hohen Anzahl von Asyl- und Schutzgesuchen ergeben, sind gross. Um den strukturellen Herausforderungen zu begegnen, braucht es eine ganzheitliche Betrachtung, die sowohl Asyl- als auch Schutzsuchende berücksichtigt. Mit kurzfristigen Lösungsansätzen (z.B. Ausbau der BAZ oder auf kantonaler Stufe die Eröffnung neuer Kollektivunterkünfte) werden die langfristigen Probleme nicht gelöst. Seitens der Kantone wünschen wir uns, dass auch diese langfristigen Fragen aktiv angegangen werden.