



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

KEK ▲ CDC
CONSULTANTS

Universitätstrasse 69
8006 Zurich / Suisse

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen Studie über erfolgversprechende Faktoren

Von KEK-CDC Consultants

Hannes Lindenmeyer

Barbara von Glutz

Fiona Häusler

Franz Kehl

Veröffentlicht im September 2008

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie wurde vom Bundesamt für Migration in Auftrag gegeben, um die Frage zu klären, ob und warum die Kantone unterschiedlichen Erfolg haben bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Bundeszuständigkeit (FL (B) oder B-Flüchtlinge) und Vorläufig Aufgenommenen (VA (F)). Ausgangspunkt waren quartalsweise erhobene Daten (Stichtage) aus dem Jahre 2006, die aufzeigten, dass die Erwerbsquote in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich hoch sind.

Die **quantitative Analyse** der Zielgruppen zeigt auf *gesamtschweizerischem* Niveau,

- dass die Erwerbsquoten der Männer generell höher liegen als diejenige der Frauen;
- Personen der Alterskategorie 26 bis 35 die höchste Erwerbsquote aufweisen;
- die Erwerbsquote mit der Aufenthaltsdauer in der Schweiz grundsätzlich steigt.

Auf *kantonalem* Niveau unterscheiden sich die Zielgruppen hinsichtlich diesen integrationsrelevanten Merkmalen aber statistisch nicht. Das heisst, dass nur ein schwacher statistischer Zusammenhang zwischen Kantonsangehörigkeit und Erwerbstätigkeit der dort ansässigen FL (B) und VA besteht.

Auch bezüglich des anderen wichtigen, von den flüchtlingsbetreuenden Systemen der Kantone nicht direkt beeinflussbaren Faktors, der Entwicklung der **Aufnahmebereitschaft der kantonalen Arbeitsmärkte**, kann in den sechs beobachteten Kantonen kein statistisch relevanter Zusammenhang

nachgewiesen werden: Es besteht kein statistischer Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote im Kanton und der Erwerbsquote von B-Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen. Die Studie kommt deshalb zum Schluss, dass die Kantone vergleichbare Chancen zur Integration der ihnen zugewiesenen Personen der Zielgruppen haben, (da Kantonszugehörigkeit und Arbeitslosenquote nicht ausschlaggebend sind).

Im zweiten Schritt werden die kantonalen Erwerbsquoten kritisch untersucht: es werden Quartalszahlen und deren Entwicklungen beobachtet. Zu den „erfolgreich vermittelten VA (F)“ werden die Personen, die in der Beobachtungszeit den Flüchtlingsstatus B erhielten hinzugezählt. Im Ergebnis zeigt sich, dass sich entgegen der Annahme aus der quartalsweisen Beobachtung (Stichtage) keine statistisch signifikanten Unterschiede im AM-Integrationserfolg der Kantone nachweisen lassen. Das heisst, die quartalsweisen Unterschiede in der Erwerbsquote gleichen sich mittelfristig wieder aus. Die Studie empfiehlt deshalb, **von einem „Kantonsrating“ abzusehen**; es lässt sich nicht rechtfertigen.

Die Studie geht im **qualitativen Teil** möglichen „weichen“ Faktoren nach, die im Rahmen eines Hearings mit den Vertreterinnen und Vertretern von sechs vom BFM ausgewählten Kantonen (Bern, Baselland, Baselstadt, Fribourg, Luzern, Genf) als „erfolgversprechend“ bewertet wurden. Die vorliegenden Einschätzungen und Bewertungen zur Bedeutsamkeit dieser Faktoren und zu einer diesbezüglichen „good practice“ sind Ergebnisse aus Interviews mit 21 Fachleuten aus den ausgewählten Kantonen. Pointierte Positionen und Empfehlungen dieser Fachleute wurden in einem halbstandardisierten Fragebogen der gesamten Expertengruppe nochmals zu einer Zweitbeurteilung unterbreitet, um so Einigkeit resp. Differenzen der aktuellen Fachdiskussion herauszuarbeiten.

Die Studie empfiehlt aufgrund des so aufgearbeiteten Expertenwissens, trotz grundsätzlichem Vorrang der Integration durch Regelstrukturen - aber angesichts der grossen Heterogenität der Zielgruppen mit z.T. flucht- und lebenslagebedingtem sehr speziellem Bedarf - die bereits heute bestehende breite **Palette von zielgruppenspezifischen Massnahmen** beizubehalten. Die Situation in den beobachteten Kantonen zeigt, dass es heute aber

schwierig ist, einen Überblick über diese bestehende Angebotspalette zu erhalten. Deshalb kann sie nicht immer vollständig genutzt werden kann, insbesondere über die Kantonsgrenzen hinaus. Entsprechend der ausgesprochen hohen Heterogenität der Zielgruppen mit ihren sehr unterschiedlichen Ausbildungs- und Förderbedürfnissen wäre aber eine **interkantonale Durchlässigkeit** sowohl zugunsten einer optimalen Allokation wie einer besseren Auslastung der Massnahmen wünschenswert. Die Studie empfiehlt deshalb, das Gesamtangebot an Integrationsmassnahmen für B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene sei übersichtlicher aufzubereiten und interkantonal durchlässig zu machen, z.B. mit einer systematisch aufgebauten gesamtschweizerischen Internetplattform.

Die Studie geht davon aus, dass die Zielgruppen B-Flüchtlinge und die Vorläufig Aufgenommenen bezüglich ihrer Integration in den Arbeitsmarkt Teilgruppen einerseits der Erwerbsbevölkerung, andererseits der Migrationsbevölkerung und der Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger darstellen. Im Vergleich zu diesen grossen übergeordneten Zielgruppen, für deren Arbeitsmarktintegration sich verschiedene Institutionen wie Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Sozialbehörden, Integrations- und Migrationsbehörden mit einem differenziert ausgebauten und bewährten Instrumentarium einsetzen, stellen die Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene sehr **kleine Teilpopulationen** dar, insbesondere auf kantonaler Ebene. Dementsprechend existiert in den Kantonen keine explizite „Arbeitsintegrationspolitik für Flüchtlinge“. Um dieser (quantitativen) Marginalität zu begegnen empfiehlt die Studie, die Bedürfnisse der Zielgruppen sollten durch eine **institutionelle „Interessenvertretung“** besser in der Interinstitutionellen Zusammenarbeit und den daran beteiligten Integrationssystemen wahrgenommen werden. Der Grundsatz des Vorrangs von Integration durch Regelstrukturen lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn diese entsprechend ausgestattet sind. Für die bestehenden Arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung kann dies heissen, dass die Zuweisung entweder direkt durch die Betreuenden des Flüchtlingssystems, die den zielgruppenspezifischen Bedarf im Einzelfall adäquat einschätzen können, erfolgt. Oder die Beraterinnen und Berater der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) – denen grosse Arbeitsmarktcompetenz, aber zu wenig spezifische Kenntnisse der Situation von Flüchtlingen zugemessen wird – werden hinsichtlich Wissen und Erfahrung über die Zielgruppen besser ausgebildet (z.B. indem in jedem RAV mindestens eine Person über eine Zusatzausbildung als Migrationsfachperson verfügt).

In den beobachteten Kantonen sind Betreuung, Beratung und Förderung resp. Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen nach unterschiedlichen Modellen organisiert. Die Studie erachtet eine **institutionelle Aufgabenteilung** in soziale Betreuung einerseits und arbeitsmarktliche Integrationsförderung andererseits als sinnvoll; es können je entsprechend spezialisierte Institutionen eingesetzt werden. Allerdings sind die Schnittstellen sorgfältig zu gestalten. Dabei halten die befragten Fachpersonen den Grundsatz einer möglichst hohen **personellen und institutionellen Konstanz** für erfolgversprechend.

Arbeitsmarktintegration braucht Zeit und Erfahrung. Die Expertenmeinung spricht klar für eine möglichst **frühe Förderung** der Zielgruppen; bereits während dem Verfahren sollten Sprachkurse, möglichst verbunden mit ersten Arbeitserfahrungen, angeboten werden. Investitionen in diese „Frühförderung“ zahlen sich nach Meinung der Expertinnen und Experten aus; der Aussage „Es ist teuer, bei anerkannten Flüchtlingen nachzuholen, was während Jahren in der Asylphase verpasst wurde“, wird von praktisch allen Befragten beigepröft.

Wie die Expertendiskussion deutlich aufzeigt, liesse sich der Integrationserfolg mit relativ wenig Aufwand dank einer verbesserten **Information und Motivation der Arbeitgeber**, insbesondere in KMU, erhöhen. Die im Rahmen dieser Studie beobachteten Bewilligungsverfahren für die Vorläufig Aufgenommenen bei den Migrations- und Arbeitsmarktbehörden in

den sechs Kantonen sind einfacher und speditiver als ihr Ruf; eine Belastung stellt dabei insbesondere der Begriff „Vorläufig“ für Personen mit einem Ausweis F dar.

Die zentrale Bedeutung von **Sprachförderung** ist auch bei allen befragten Fachpersonen unbestritten; die Studie stellt sich aber skeptisch zu einem Sprachkurs-Obligatorium für Erwachsene, empfiehlt hingegen, Informationsveranstaltungen zu Sprachkursen und allenfalls auch den Besuch eines „Schnuppertags“ verbindlich zu erklären. Für Jugendliche soll der Grundsatz des unbedingten Vorrangs von Sprachförderung und Ausbildung vor Arbeitsmarktintegration gelten.

Übersicht: Empfehlungen der kantonalen Experten

Empfehlung 1: Datenerfassung im BFM

Die Flüchtlingsstatistik (ZEMIS) sollte als integrale Bestandteile Angaben zur Bildung im Herkunftsland (oder einem Drittland) und Sprachstand enthalten. Die Angaben zur Erwerbstätigkeit sollten den Beschäftigungsgrad beinhalten.

Empfehlung 2: Verzicht auf vergleichende Erfolgsmessung der Kantone

2.1 Auf eine kantonale Integrationserfolgsmessung basierend auf AM-Integrationsquoten ist für die Zielgruppe der B-Flüchtlinge zu verzichten, da 11 der 26 Kantone bei der Zielgruppe B-Flüchtlinge so kleine absolute Häufigkeiten aufweisen, dass eine vergleichende Erfolgsmessung statistisch nicht zulässig ist.

2.2 Für die Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen ist auf eine Erfolgsmessung basierend auf AM-Integrationsquoten zu bestimmten Stichdaten zu verzichten. Falls hier eine Erfolgsmessung durchgeführt werden soll, sind ausschliesslich Verlaufsdaten zu benutzen; dabei ist allerdings auch hier das Problem der kleinen absoluten Häufigkeiten zu beachten. Bei der Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen sind in einer allfälligen Erfolgsmessung die Personen mit anschliessender Regelung (Gewährung des Asylstatus) mit zu berücksichtigen.

Empfehlung 3: „Validation des acquis“: Zielgruppe explizit einbeziehen

Das BBT ist einzuladen, in der zurzeit laufenden Evaluation des Projektes Validation des acquis Wirkungen auf und spezieller Bedarf von den Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene zu beobachten und auszuwerten (allenfalls unter Beizug von Experten des BFM).

Ein solcher expliziter Einbezug in das Projekt stärkt sowohl die Wahrnehmung des speziellen Bedarfs der Zielgruppen als auch Interesse und Zugang zu den entsprechenden Angeboten bei der Zielgruppe selbst und den Betreuungssystemen.

Empfehlung 4: Sprachförderung

4.1 Die Praxis der beobachteten Kantone mit ihrer breiten Palette von Sprachkursangeboten, (angepasst nach Bildungsstufen: für Nichtalphabetisierte bis Hochschulabsolventen) ist beizubehalten und wo nötig zu erweitern.

4.2 Auf ein flächendeckendes Obligatorium für den Besuch von Sprachkursen ist grundsätzlich zu verzichten. Hingegen kann es sinnvoll sein, Informationsveranstaltungen und Erstkontakte mit Sprachförderungsangeboten („Schnupperstunden“) obligatorisch zu erklären, um so mentale Barrieren durch erste Kontakte abbauen zu können.

4.3 Für Jugendliche und junge Erwachsene haben Sprachkurse und Ausbildungen Vorrang vor rascher Arbeitsmarktintegration. Um das Problem der Erwerbspflicht der Jugendlichen zugunsten einer raschen Ablösung der Familie von der Sozialhilfe zu entschärfen, sind Sprachförderung und Berufsbildung von Jugendlichen der Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene angemessen zu stipendieren.

4.4 Immersive Sprachförderung ist als generelle Aufgabe in allen Beschäftigungs-, Informations-, Beratungs- und Betreuungsmassnahmen mit zu berücksichtigen.

Empfehlungen 5: Arbeitsmarktpolitik

5.1 Statusregelungen und kantonale Bewilligungsverfahren sind mit leicht zugänglichen Informationsplattformen in einfacher und verständlicher Sprache und speziell für die Vorläufig Aufgenommenen eingerichteten Formularen zu kommunizieren.

5.2 Alle für die Integration der Zielgruppen zuständigen und engagierten Akteure (kantonale und/oder kommunale Behörden, Hilfswerke) und für die entsprechende Region relevante Wirtschaftsvertreter sind an runden Tischen oder Plattformen zusammenzubringen mit dem Ziel, Anliegen und Erfahrungen in Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen auszutauschen und so die nötige Sensibilität für die Zielgruppen zu schaffen.

Empfehlung 6: Aufbaukonzept Beratung und Betreuung:

6.1 Das Beratungs- und Betreuungskonzept sollte so aufgebaut werden, dass der Grundsatz konstanter Beziehungen bestmöglich eingehalten werden kann. Es ist darauf zu achten, dass Schnittstellen möglichst vermieden werden können. Dort wo Schnittstellen unumgänglich sind, müssen sie sorgfältig ausgestaltet und ebenfalls dem Grundsatz grösstmöglicher Konstanz (kooperierender Institutionen) entsprechen.

6.2 Eine Aufgabenteilung in soziale Betreuung (Dossierführung: sozialarbeiterischer Auftrag betr. materieller Grundsicherung und Familie) und Arbeitsmarktintegration (Spezialisten mit Arbeitsmarktkenntnissen und agogischer Förderkompetenz) macht Sinn aufgrund der unterschiedlichen Betreuungs- und Beratungsorientierung.

Empfehlung 7: Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich Beratung und Betreuung

7.1. Die Kenntnisse der RAV-Personalberaterinnen und Berater können verbessert werden, indem entweder

die Fachkompetenz in den RAV durch spezialisierte, für die Fragen und Anliegen der Zielgruppen speziell ausgebildete Personalberaterinnen und -Berater (z.B. mit einer Zusatzqualifikation als Migrationsfachmann/fachfrau) verstärkt wird;

oder die Fachpersonen aus dem Bereich der Flüchtlingsbetreuung eine direkte Zuweisungskompetenz in Arbeitsmarktlichen Massnahmen erhalten.

7.2 Das Potential, das mit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) auf nationaler Ebene geschaffen wurde, wird noch nicht in allen Kantonen ausgeschöpft; für Abklärung, Auswahl und Zuweisung geeigneter Massnahmen sollten vermehrt die bestehenden oder im Aufbau befindlichen Strukturen von IIZ-MAMAC benutzt werden. Die Institutionen, die mit der Betreuung resp. AM-Integration der Zielgruppen betraut sind, sollten Einsitz in den kantonalen IIZ-Strukturen erhalten um dort die spezifischen Anliegen ihrer Klientel einbringen zu können.

Empfehlung 8: Massnahmenpalette und interkantonale Zusammenarbeit

8.1 Obligatorisch verordnete Einheitsmassnahmen für B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene haben kaum Aussicht auf Erfolg. Massnahmen müssen gezielt auf den individuellen Bedarf ausgerichtet sein; sie sollen das Potential und die Lebenslage der Teilnehmenden angemessen berücksichtigen (situiertes Lernen). Es braucht deshalb eine Vielfalt von Massnahmen.

8.2 Eine differenzierte Palette von Fördermassnahmen, die in einem betriebswirtschaftlich vertretbaren Mass ausgelastet sind, kann nur im Rahmen interkantonalen Zusammenarbeit entwickelt und angeboten werden.

8.3 Die Erfahrungen der Kantone mit ihren unterschiedlichen Angeboten sollten regelmässig systematisch ausgetauscht werden; ein solcher Austausch kann gleichzeitig die organisatorische Basis für Planung und Koordination der zu verstärkenden interkantonalen Zusammenarbeit darstellen.

Empfehlung 9: Betreuung und Förderung der Asylsuchenden (N)

9.1 Ab Status N sind zielgruppengerechte und attraktive Integrationskurse mit Schwerpunkt Sprachförderung anzubieten, um Phasen der Passivität zu vermeiden.

9.2 Für Jugendliche bis 25 Jahre gilt der Grundsatz „Ausbildung vor Arbeitsmarkt“. Ohne Sprachkenntnisse oder eine Grundbildung sind die mittelfristigen Chancen für Jugendliche im Arbeitsmarkt gering.

Empfehlung 10: Massnahmepalette

10.1 Grössere Kantone verfügen über eine Vielzahl von Massnahmen für die Förderung der AM-Integration der Zielgruppen, sowohl zielgruppenspezifische wie Regelangebote. Sehr oft fehlt aber die Übersicht, was für Möglichkeiten den Zielgruppen in einem Kanton offen stehen; bei interkantonalen Projekten ist dieses Problem noch ausgeprägter. Eine auf den Integrationsbedarf der Zielgruppen ausgerichtete gesamtschweizerische Internetplattform mit einer systematischen Erfassung aller Spezialangebote und Zulassungsbedingungen für Regelangebote könnte mit verhältnismässig wenig Aufwand Beratung und bedarfsgerechte Zuweisung der Zielgruppen wesentlich verbessern – ohne dass neue Angebote geschaffen werden müssen. Bestehende Angebote können besser ausgelastet werden.

10.2 Frauenspezifische Förderangebote sind immer mit Angeboten zur Kinderbetreuung zu ergänzen. Der Zugang der Kinder der Zielgruppen zu den bestehenden Regelstrukturen der familienergänzenden Kinderbetreuung ist mittels Information und finanziellen Beiträgen sicherzustellen.

Empfehlung 11: Finanzielle Ressourcen

Auf der in Empfehlung 10.1. vorgeschlagenen Internetplattform können auch die finanziellen Kennzahlen der vorgestellten Projekte und die individuellen Kosten der empfohlenen Regelangebote inkl. die potentiellen Kostenträger mit den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen dokumentiert werden.

Erst eine solche Übersicht erlaubt evidenzbasierte Aussagen über die finanziellen Voraussetzungen für erfolgreiche Massnahmen sowie den zukünftigen Mittelbedarf im Bereich Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen. Gleichzeitig erleichtern diese Angaben Planung und Budgetierung neuer Massnahmen in diesem Bereich.

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Auftrag	1
1.3	Auftragsverständnis der Autoren der Studie	1
2	GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN	3
2.1	Die drei Hauptfaktoren der Arbeitsmarktintegration	3
2.2	Weitere mögliche Faktoren	3
2.3	Der formale Aspekt der Zielgruppen: Ihr Status	4
3	METHODE & VORGEHEN	8
3.1	Zweistufige Studie (Vorstudie und Hauptstudie)	8
3.2	Methode	8
4	QUANTITATIVE ERGEBNISSE	12
4.1	Quantitative Kantonsvergleiche	12
4.1.1	Zielgruppe	12
4.1.2	Arbeitsmarkt	18
4.1.3	Vertiefende Arbeitsmarktanalyse mit Verlaufs- und Branchendaten	20
4.2	Beobachtungen zur Datenlage	22
4.2.1	Daten zu Sprache und Bildung	22
4.2.2	Erfassung von Teilzeitarbeit	22
4.2.3	Absolute und relative Häufigkeiten	23
4.3	Schlussfolgerungen	28
5	ERFOLGSVERSPRECHENDE FAKTOREN DER BETREUUNGSSYSTEME	30
5.1	Herleitung der sieben erfolgversprechenden Faktoren	30
5.2	Erkenntnisse zu den grundsätzlichen Chancen und Risiken der Zielgruppe	31
5.3	Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten zum Unterschied der Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen	35
6	ERKENNTNISSE DER EXPERTINNEN UND EXPERTEN EN ZU ERFOLGVERSPRECHENDEN FAKTOREN	36
6.1	Sprachförderung	37
6.2	Arbeitsmarktpolitik	41
6.3	Beratungs- und Betreuungskonzept	43
6.3.1	Aufbaukonzept Beratung/Betreuung	43
6.3.2	Einschätzungen der Befragten zur Frage von Sonder- oder Regelstrukturen	46
6.3.3	Einschätzungen der Befragten zur interinstitutionellen Zusammenarbeit	47

6.3.4	Einschätzungen der befragten Fachleute zur Frage von Druck zur Teilnahme an Massnahmen:	49
6.3.5	Einschätzungen der Befragten zur interkantonalen Kooperation	50
6.3.6	Einschätzungen der Befragten zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen	52
6.4	Betreuung und Förderung von Asylsuchenden	53
6.5	Massnahmenpalette	55
6.6	Finanzielle Ressourcen	58
6.7	Steuerpolitik	59

Abbildungen

Abbildung 1: 3 Hauptfaktoren der Arbeitsmarktintegration	3
Abbildung 2: Berufsangaben FL (B), per 31.12.2006	19
Abbildung 3: Berufsangaben VA , gesamte Schweiz (per 31.12.2006)	20
Abbildung 4: AM-Integration FL (B) 31.12.2006	23
Abbildung 5: AM-Integration von VA , 31.12.2006	24
Abbildung 6: AM-Integrationsquote FL (B), Quartale 2006	26
Abbildung 7: Verlauf AM-Integrationsquote VA , Quartale 2006	27
Abbildung 8: Verlauf AM-Integrationsquote VA , Monate 2006	27
Abbildung 9: Bewertung der 7 Erfolgsfaktoren durch Expertinnen und Experten	36
Abbildung 10: Kooperationsmodell Luzern	44
Abbildung 11: Kooperationsmodell Genf	44
Abbildung 12: Kooperationsmodell Bern	45

Tabellen

Tabelle 1: Status im Bereich Asyl	4
Tabelle 2: methodisches Vorgehen	8
Tabelle 3: Nationalitätenverteilung VA	17
Tabelle 4: AM-Integration VA inkl. anschl. Regelungen (31.12.2006)	25
Tabelle 5: Grössenordnung Erfolgswahlen	26
Tabelle 6: Bewertung der Massnahmenpalette	55
Tabelle 7: Steuersätze und effektive Steuerbelastung bei niedrigem Einkommen	59

Abkürzungen

AM	Arbeitsmarkt
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
BFM	Bundesamt für Migration
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk
SODK	Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ausgangslage

Im Herbst 2005 erarbeitete das BFM eine Reihe von eigenen Pilotprojekten zur Integration von B-Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Ziel dieser Projekte war es, Erkenntnisse über die Eignung verschiedener Massnahmentypen und Rahmenbedingungen (wie Information, Abklärungsverfahren, Zusammenarbeit etc.) zu erhalten, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Flüchtlinge besser in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten.. Die Projekte starteten im Spätherbst 2006 und dauerten bis Ende 2007; sie wurden mit einem Monitoring begleitet und evaluiert.¹ Parallel dazu interessierte sich das BFM für die Frage, ob und wie sich die unterschiedliche Erwerbsquote von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen in den verschiedenen Kantone erklären liess. Die Frage stellte sich: „Warum gibt es Kantone, die bessere Ergebnisse im Hinblick auf die Erwerbsquote von Flüchtlingen F und B erzielen?“ Als Beispiele werden im Dezember 2006 die Kantone Graubünden mit 7% und Genf mit 36% Erfolgsquote – also einem fünffach besseren Erfolg – genannt. Als mögliche Ursachen werden in der Fragestellung die Ausgestaltung des Zuweisungssystems, die Zusammenarbeit mit den Arbeitsmarktbehörden und externe Faktoren wie die Arbeitsmarktentwicklung genannt.

1.2 Auftrag

Um die Relevanz dieser Aspekte und weitere möglicherweise relevante Faktoren abzuklären, hat das Bundesamt für Migration KEK Consultants beauftragtbeauftragt, zusätzlich und ergänzend zur Evaluation der Pilotprojekte eine Untersuchung durchzuführen, in welcher „die Gründe für die unterschiedlichen Erfolge der Kantone“ erhoben werden. Für diese Untersuchung sollten vier bis sechs Kantone ausgewählt werden, die sich in Bezug auf die Erwerbsquote bei den Flüchtlingen in Bundeszuständigkeit (B-Flüchtlinge) unterscheiden.

Als Zweck der Studie nennt der Auftraggeber:

„Es sollen Erkenntnisse gewonnen werden über

1. Gründe für den besonderen Erfolg respektive Misserfolg von ausgewählten Kantonen bei der beruflichen Integration von Flüchtlingen“.
2. Erfolgversprechende Modelle der Zusammenarbeit aller im Kanton am Integrationsprozess beteiligten Stellen.“

1.3 Auftragsverständnis der Autoren der Studie

Grundsätzlich gehen die Autorinnen und Autoren dieser Studie davon aus, dass es sich bei den Zielgruppen der B-Flüchtlinge und der Vorläufig Aufgenommenen um kleine und in sich selber sehr heterogene Gruppen handelt. Ihr wichtigstes gemeinsames Merkmal ist ihr Status und die damit verbundenen Rechte (z.B: Schutz vor Ausweisung), Auflagen (z.B. bezüglich Arbeitsbewilligung) und Ansprüche (z.B. bezüglich Sozialhilfe). Hinsichtlich der Fragestellung ihrer Arbeitsmarktintegration sind die Zielgruppen als sehr kleine Teilpopulation der *Gesamterwerbsbevölkerung* zu betrachten, hinsichtlich sozialer und kultureller Integration als ebenfalls kleine Teilpopulation der *ausländischen Wohnbevölkerung*; auch hinsichtlich Exis-

¹ Pilote Berufliche Integration von Flüchtlingen des BFM. Gesamtschlussbericht Juli 2008.

tenzsicherung machen die Zielgruppen nur einen sehr kleinen Anteil aller *Sozialhilfeklientinnen und -Klienten* aus.

Für den Bedarf der Gesamtgruppen Erwerbsbevölkerung und Sozialhilfeklientinnen und -Klienten stehen mit Berufsbildung und Arbeitsmarktbehörden einerseits, mit den Sozialbehörden andererseits grosse, auf langjährigen Erfahrungen aufgebaute, gesetzlich gut verankerte und differenzierte staatliche Institutionen zur Verfügung. Dass der staatliche Handlungsbedarf in Zusammenhang mit der ausländischen Wohnbevölkerung über die Regelung von Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen hinaus sich auch auf Fragen des sozialen und kulturellen Zusammenlebens mit der Aufnahmebevölkerung beziehen soll, ist eine relativ junge Entwicklung, die im Integrationskapitel des neuen Ausländergesetzes und in den entsprechenden kantonalen Gesetzen, denen zumeist Leitbilder und Absichtsformulierungen vorausgegangen waren, ihren Niederschlag gefunden hat.

Entsprechend dieser Marginalität der Zielgruppen (marginal im quantitativen Sinne gegenüber den jeweiligen Gesamtgruppen bezogen auf das entsprechende Feld staatlichen Handelns) gingen die Autorinnen und Autoren dieser Studie davon aus, dass es in den Kantonen keine explizite „Arbeitsmarktintegrationspolitik für Flüchtlinge“ gibt, sondern dass diese immer als kleine Teilgruppen von einer *nicht speziell auf sie ausgerichteten* Arbeitsmarkt-, Sozialhilfe- und Integrationspolitik abhängen. Die Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene sind ausserdem in sich selbst so heterogen, dass auf sie als Zielgruppe ausgerichtete operative Einzelmassnahmen wie z.B. eine „Flüchtlingsanlehre“ zwar „Massnahmenerfolge“ i.S. von Vermittlungen eines Anteils ausgewählter Massnahmenteilnehmenden zeitigen können, diese aber kaum nachweislich auf die Erfolgsquote der Zielgruppe der B-Flüchtlinge resp. der Vorläufig Aufgenommenen durchschlagen.

Die Autorinnen und Autoren waren deshalb von Anfang an skeptisch, ob es bezogen auf die Arbeitsmarktintegration einer so kleinen und so heterogenen Zielgruppe überhaupt *den* erfolgreichen Kanton und *die* Erfolgsfaktoren gibt. Bei der ersten Präsentation der quantitativen Vorstudie (die sich auf einen Stichtage-Vergleich der kantonalen Erfolgsquoten – entsprechend den in der Ausgangslage erwähnten Erfolgsdifferenzen GR/GE um das Fünffache – bezog) wurden die Autorinnen und Autoren von den anwesenden Kantonsvertreterinnen und -Vertretern in ihrer Skepsis bezüglich eines *trennscharfen* Erfolgsratings und *eindeutiger* Erfolgsfaktoren bestärkt. Die quantitative Untersuchung wurde deshalb auf Anregung der Kantone vertieft und unter Einbezug von Verlaufsdaten ergänzt.

2 Grundsätzliche Überlegungen

2.1 Die drei Hauptfaktoren der Arbeitsmarktintegration

Für Erfolg oder Misserfolg der Arbeitsmarktintegration von Personen mit besonderen Förderbedürfnissen (Flüchtlinge verschiedener Status, schwervermittelbare Arbeitslose, Jugendliche etc.) sind grundsätzlich drei Faktoren relevant.

1. Strukturelle **Merkmale der Zielgruppe**: Spezifische „Hemmnisse“ für eine rasche Integration wie z.B. Sprachkenntnisse, Alter, Gesundheit, Dauer der Erwerbslosigkeit, kultureller Hintergrund, Ausbildung, Berufserfahrung, Motivation, familiäre Verpflichtungen, etc.
2. **Aufnahmekapazität** des kantonalen und branchenspezifischen **Arbeitsmarktes**: Arbeitslosenquote, Anzahl Stellensuchende, Anzahl offene Stellen.
3. **Betreuungssysteme**: Organisationsstrukturen (Zugang zur Zielgruppe und Arbeitsmarktnähe) und Angebotspalette (Umfang und Differenzierung des Förderangebotes) der für die förderbedürftige Zielgruppe zuständigen Behörde (Kanton, Gemeinde) resp. Institutionen (von den Behörden beauftragte privatrechtliche Organisationen).

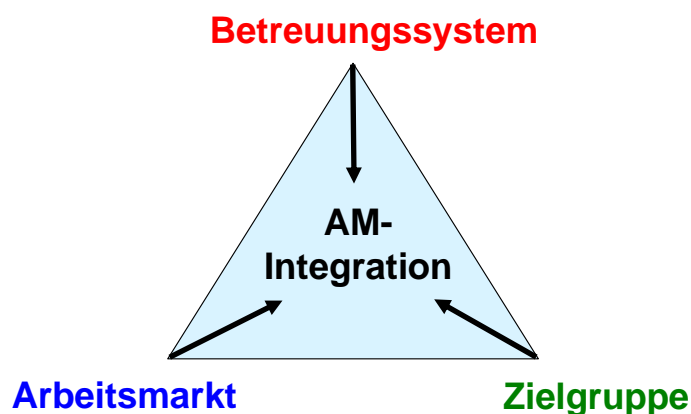


Abbildung 1: 3 Hauptfaktoren der Arbeitsmarktintegration

Diese drei Faktoren finden sich in Untersuchungen zur Integration von (Langzeit-) Arbeitslosen² aber auch in bisherigen Studien zur Integration von Flüchtlingen (Pilotstudie BFM, etc.).

2.2 Weitere mögliche Faktoren

Der Integrationsbericht des Bundesamtes für Migration vom Juli 2006 (BFM 2006:7) nennt als zentrale Elemente für eine erfolgreiche Integration die Kenntnis der lokalen Sprache und soziale Kontakte im lokalen Umfeld. (Kontakte mit Vereinen, Teilnahme am Gemeinschaftsleben der Gemeinde etc). Soziale Vernetzung sowie die Sprache wirken sich auf die Chancen für eine Arbeitsmarktintegration aus. Diese Faktoren sind aber nur schwer messbar (siehe Integrationsbericht BFM 2006: 73ff, 81ff). Sie konnten deshalb für die quantitative Kon-

² Z.B. Behnke, S.; Frölich, M.; Lechner, M.: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz; Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 2006.

zeption der Studie, die keine Primärdatenerhebung vorgesehen hat, nicht einbezogen werden.

Als weiterer, ebenfalls nicht direkt messbarer Faktor kann das generelle „Integrationsklima“ einer Region oder eines Kantons betrachtet werden: Inwiefern sind Arbeitgeber für die spezielle Zielgruppe sensibilisiert? Inwiefern herrscht in der Bevölkerung (insbesondere bei den Erwerbstätigen) Verständnis und Aufnahme- resp. Kooperationsbereitschaft für die spezifische Zielgruppe?

2.3 Der formale Aspekt der Zielgruppen: Ihr Status

In der Schweiz können asylsuchende Personen nach Abschluss des Asylverfahrens drei³ Status erhalten, die ihnen den Aufenthalt in der Schweiz erlauben: Flüchtlinge mit Status B, Vorläufig Aufgenommene Flüchtlinge mit Status F, und Vorläufig Aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Status F.

Die folgende Tabelle beschreibt die Status im Bereich Asyl, Stand 2008, sowie die Interpretation der Arbeitsmarktchancen durch KEK-CDC Consultants.

Tabelle 1: Status im Bereich Asyl

Status	Beschreibung ⁴	AM-Integrationschancen (Interpretation KEK-CDC)
Anerkannte Flüchtlinge, FL (B), denen die Schweiz Asyl gewährt hat originär / subsidiär ⁵	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AM-Zugang unbeschränkt, Arbeitsbewilligung muss eingeholt werden. ▪ Im Rahmen der Sozialhilfe ist der beruflichen, sozialen und kulturellen Integration Rechnung zu tragen. ▪ Sozialhilfe: Grundsatz der Inländergleichbehandlung. ▪ Familiennachzug sofort nach Asylentscheid möglich; Familienmitglieder (Kinder, Ehepartner/in) werden als Flüchtlinge anerkannt. ▪ Niederlassung (Ausweis C) erfolgt nach 5 Jahren Aufenthalt (seit Einreise). 	<p>Der originäre Flüchtling hat eine Biographie, die eine AM-Integration erschweren kann (evtl. Traumatisierung). Fördernd wirken hingegen der unbeschränkte AM-Zugang sowie der Anspruch auf volle Integrationsleistungen.</p> <p>Bei subsidiären Flüchtlingen ist der biographische Hintergrund weniger eindeutig. Deshalb kann der Einfluss auf die AM-Integration nicht abgeschätzt werden. Der unbeschränkte AM-Zugang sowie der Anspruch auf Integrationsleistungen wirken förderlich.</p>

³ Der Status S für Schutzbedürftige ist für diese Studie nicht berücksichtigt worden.

⁴ Siehe Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) SR 142.20; Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) SR 142.20; ANAG Weisungen, BFM Mai 2006, Asylgesetz (AsylG) SR 142.31; Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA) SR 142.205; Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) SR 142.201; BFM Handbuch Asylverfahren (www.bfm.admin.ch, Rubrik Themen, Schutz vor Verfolgung / Asyl, Asylverfahren).

⁵ Originäre B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene unterscheiden sich von subsidiären Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen dadurch, dass die subsidiären Personen durch Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind.

Status	Beschreibung ⁴	AM-Integrationschancen (Interpretation KEK-CDC)
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, VA FL (F) originär / subsidiär	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es bestehen Asylausschlussgründe: Aufnahme in einem Drittstaat, Asylwürdigkeit und subjektive Nachfluchtgründe. ▪ AM-Zugang unbeschränkt, Arbeitsbewilligung muss eingeholt werden. ▪ Familiennachzug 3 Jahre nach dem Asylentscheid möglich (kein Anspruch, wird aber i.d.R. gewährt). ▪ Im Rahmen der Sozialhilfe ist der beruflichen, sozialen und kulturellen Integration Rechnung zu tragen. ▪ Sozialhilfe: Grundsatz der Inländergleichbehandlung. 	<p>Verschiedene Faktoren, die eine AM-Integration der originären vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge erschweren: biographischer Hintergrund, Asylausschlussgrund, beschränkte Aufenthaltsgarantie, Arbeitsbewilligung notwendig. Für eine AM-Integration fördernd ist der Anspruch auf Integrationsmassnahmen. Unklar ist die Wirkung des verzögerten Familiennachzugs.</p> <p>Für die subsidiären vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge wirken die beschränkte Aufenthaltsgarantie, und die notwendige Arbeitsbewilligung hinderlich. Der Einfluss der individuellen Biographie kann nicht abgeschätzt werden. Der Anspruch auf Integrationsleistungen ist förderlich für eine AM-Integration.</p>
Vorläufig aufgenommene Ausländer/innen, VA (F) originär / subsidiär	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle 12 Monate findet eine Kontrolle bzgl. Zulässigkeit einer Wegweisung statt. ▪ Arbeitsmarktzugang: Die kantonale Behörde kann unabhängig der Arbeitsmarktlage eine Arbeitsbewilligung erteilen: Inländervorrang nicht mehr vorgeschrieben (seit 1.4.2006). ▪ SiRück/ Sonderabgabe: 10% des Einkommens werden an der Quelle erhoben und dem Bund als Rückstellung bzw. als Sonderabgabe zugewiesen. ▪ In den meisten Kantonen reduzierte Sozialhilfeunterstützung nach Asylansätzen. ▪ Familiennachzug 3 Jahre nach Asylentscheid möglich (kein Anspruch; Bedingung: keine Sozialhilfeabhängigkeit). ▪ Kein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge. Kinder haben Anspruch auf Einschulung, Lehrverträge sind u.U. möglich. ▪ In der Regel kein Kantonswechsel. 	<p>Verschiedene Faktoren, die eine AM-Integration der Vorläufig Aufgenommenen erschweren: beschränkte Aufenthaltsgarantie, Arbeitsbewilligung notwendig. Der Einfluss der individuellen Biographie ist bei dieser Zielgruppe schwerer abzuschätzen. Es ist aber anzunehmen, dass der individuelle biographische Einfluss im Vergleich zu den originären B-Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen Flüchtlingen geringer ist. Unklar ist die Wirkung des verzögerten und erschwerten Familiennachzugs und der geringeren Integrationsleistungen.</p>
Asylsuchende (N)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeitsmarktzugang 3 Monate nach Einreichen eines Asylgesuchs unter bestimmten Umständen (Inländervorrang, Lohn- und Arbeitsbedingungen, u.a.) möglich, mit Ausnahme der Selbständigkeit. ▪ Für die Dauer des Verfahrens an den zugewiesenen Kanton gebunden. ▪ Sozialhilfeansätze ca. 20% tiefer als bei schweizerischen Sozialhilfeempfangenden, Unterbringung hauptsächlich in Kollektivunterkünften (unterschiedliche kantonale Regelungen). ▪ SiRück/ Sonderabgabe: 10% des Einkommens werden an der Quelle erh- 	<p>Verschiedene Faktoren, die eine AM-Integration erschweren: Vorläufigkeit der Aufnahme, AM-Zugang erst nach 3 Monaten und unter erschwerenden Voraussetzungen, Gebundenheit an Kanton, SiRück. Förderlich kann die Wohnsituation wirken, aus der sich die Personen dieser Gruppe „befreien“ können, wenn sie sich von der Sozialhilfe ablösen.</p>

Status	Beschreibung ⁴	AM-Integrationschancen (Interpretation KEK-CDC)
	ben und dem Bund als Rückstellung bzw. Sonderabgabe überwiesen. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Integrationsmassnahmen vorgesehen. 	

Nach dem Zeitraum, auf den sich die Untersuchung bezieht (2006), wurden folgende für die AM-Integration wesentlichen gesetzlichen Änderungen, die sich auf den Status der Zielgruppen beziehen, vorgenommen (sie sind in der obigen Tabelle bereits integriert):

- Einführung einer **Integrationspauschale** für Vorläufig Aufgenommene, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene per 1.1.2008 (AuG Art. 87 Abs. 1, AsylG Art. 88, VIntA Art. 18)
- Vorläufig Aufgenommene, die sich seit mindestens 7 Jahren in der Schweiz aufhalten, werden mit Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes auf den 1. Januar 2008 in die **kantonale Sozialhilfe-Zuständigkeit** überführt. Dies ist ein grundlegender Systemwechsel: die Vorläufig Aufgenommenen sollen nicht mehr wie bis anhin "aufbewahrt", sondern nach Erhalt des rechtskräftigen Entscheides über die vorläufige Aufnahme in die Gesellschaft integriert werden. Damit trägt der Bund der Tatsache Rechnung, dass ein grosser Prozentsatz aller Vorläufig Aufgenommenen dauerhaft in der Schweiz verbleibt (AuG Art. 87 Abs. 3).⁶
- **Härtefallbewilligungen:** Vorläufig Aufgenommene können seit dem 1.1.2007 nach 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) stellen (ANAG Art. 14b Absatz 3bis/ AuG Art. 84 Abs. 5).
- Seit dem 1.4.2006 haben Vorläufig Aufgenommenen verbesserten **Zugang zum Arbeitsmarkt**, d.h. kein Inländervorrang und die kantonalen Behörden können unabhängig von der Arbeits- und Wirtschaftslage eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilen (ANAG Art. 14 Abs. 3). Vorläufig Aufgenommene Ausländer haben diesen Anspruch hingegen nicht.
- Familiennachzug für Vorläufig Aufgenommene: seit dem 1.1.2007 ist Familiennachzug frühestens drei Jahre nach der Anordnung der vorläufigen Aufnahme möglich (ANAG Art. 14c Abs. 3)

In der Schweiz lebten per 31.12.2006 3220 B-Flüchtlinge⁷ und 23'981 Vorläufig Aufgenommene⁸. Der Integrationsbericht konstatierte, dass von den erwerbsfähigen -Flüchtlingen im Alter von 16-65 Jahren nur 20.5%⁹ arbeiteten. Bei den Vorläufig Aufgenommenen waren es 34%¹⁰. Der Integrationsbericht schloss auf Integrationsdefizite und nannte dafür Ursachen

⁶ Siehe auch SODK: Empfehlungen zum Zuständigkeitswechsel von vorläufig Aufgenommenen nach 7 Jahren. URL: www.chgemeinden.ch/de/3-politik/Positionen/Zustaendigkeitswechsel_dt.pdf (22.4.08).

⁷ BFM ZAR, Stichdatum 31.12.06.

⁸ BFM Auper2, Stichdatum 31.12.06.

⁹ Stand März 2006, BFM Integrationsbericht, S. 98. Kommentar Dnk: Es ist in der Tat nicht die gleiche Datenbasis - ich kann Euch das gerne erklären.

¹⁰ Stand März 2006, BFM Integrationsbericht, S. 100.

wie tiefer Bildungsstand, ungenügende Kenntnisse der Landessprache, gesundheitliche Probleme und den fehlenden Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

3 Methode & Vorgehen

3.1 Zweistufige Studie (Vorstudie und Hauptstudie)

Für eine umfassende Analyse der Zielgruppe und ihrer Arbeitsmarktintegration in verschiedenen Kantonen wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt.

- 1) **Vorstudie:** In einem ersten Schritt wurden die vom BFM und vom Seco zur Verfügung stehenden Daten zu den Vorläufig Aufgenommenen und B-Flüchtlingen quantitativ analysiert und es wurden erste Zusammenhänge festgestellt, die für die Konzeption des weiteren Vorgehens wichtig waren. Die Vorstudie gab Auskunft über die Struktur der Zielgruppe, ihre Verteilung in den Kantonen und den Arbeitsmarkt. Das Ziel der Vorstudie war, dass das Bundesamt für Migration über Grundlagen verfügt, um einen informierten Entscheid bezüglich der Kantonsauswahl für die geplante qualitative Studie zu treffen.
- 2) **Hauptstudie:** Der dritte Einflussfaktor, das Betreuungssystem, wurde erst in der Hauptstudie aufgegriffen. Ziel der Hauptstudie war, einen Überblick über die Struktur des Betreuungssystems in den Kantonen und die Haltung der Beteiligten (Hauptverantwortliche und Kooperationspartner) zu gewinnen und erfolgversprechende Modelle der Zusammenarbeit bzw. erfolgreiche Massnahmen (Good Practices) zu eruieren. Wie im „Auftragsverständnis“ erwähnt, wurden für die Hauptstudie – im Gegensatz zur Vorstudie – auf Anregung der Kantone weitere quantitative Aspekte, insbesondere auch Verlaufsdaten, beigezogen und die provisorischen Erkenntnisse aus der Vorstudie nochmals kritisch überprüft.

3.2 Methode

Als methodisches Vorgehen wurden analog der zweistufigen Evaluation eine Kombination quantitativer Datenanalyse (Stufe 1) und vorwiegend qualitativer Methoden (Stufe 2) gewählt.

Tabelle 2: methodisches Vorgehen

Vorgehen	Zeitraum
Stufe 1 (Vorstudie)	
(1) Quantitative Datenanalyse mit Stichtagedaten (Vorstudie) Auswahl der Kantone	Januar – Mai 2007
(2) Annahme von Erfolgsfaktoren für die Hauptstudie aufgrund von Interviews und Literaturstudie	April – Mai 2007
(3) Workshop mit Kantonsvertretern, Diskussion der Ergebnisse der statistischen Auswertungen und der möglichen Erfolgsfaktoren	10. Mai 2007

Stufe 2 (Hauptstudie)	
(4) Operationalisierung der Erfolgsfaktoren und Erarbeitung Interviewleitfaden auf Basis Literaturstudie und Dokumente- und Datenanalyse ausgew. Kantone	Juni – Juli 2007
(5) Befragung Hauptverantwortliche für die Zielgruppe	August - September 2007
(6) Befragung zuständige operative Stellen sowie arbeitsmarktliche Kooperationspartner	Oktober - November 2007
(7) Test der Prozess- und Strukturqualität der zuständigen Ämter zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen	September 2007
(8) Feedback-Runde mit allen Interviewpartnern	Januar 2008
(9) Quantitative Datenanalyse: Berechnungen mit Verlaufsdaten	Februar - April 2008
(10) Plausibilisierung des Berichts (Workshop BFM)	14. April 2008
(11) Bericht liegt zum Versand an Kantone vor	30. April 2008
(12) Plausibilisierung des Berichts durch Kantone und BFM (schriftliche Stellungnahme)	5. – 16. Mai 2008
(13) Endfassung Bericht	30. Mai 2008

Stufe 1:

Die quantitative Datenanalyse erfolgte einerseits mit einfachen Häufigkeitstabellen (Excel, SPSS 11), andererseits mit Kreuztabellen und Pearson-Chiquadrattests, Korrelationsanalysen, Signifikanz- und Unterschiedstests mittels SPSS-11. Das Signifikanzniveau wurde, wo nicht anders erwähnt, bei 5% festgelegt. Mit den angewandten statistischen Testverfahren sind Kausalitätsaussagen nicht möglich. Dies gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten.

Mit den im Januar 2007 vorhandenen Stichtagedaten (31.12.2006) zur Zielgruppe und zum Arbeitsmarkt wurden die Zusammenhänge zwischen Erwerbstätigkeit und Kantonszugehörigkeit, Alter, Geschlecht, Aufenthaltsdauer und Nationalität untersucht. Dies geschah jeweils in folgenden Teilschritten:

1. Untersuchung eines Zusammenhangs zwischen Erwerbstätigkeit und einer der erwähnten Variablen, unter Kontrolle der übrigen Variablen. Bei einem Zusammenhang folgt:
2. Untersuchung bzgl. eines signifikanten Verteilungsunterschieds der untersuchten Variable in den Kantonen und
3. Untersuchung des Zusammenhangs der gefundenen signifikanten Abweichung auf die AM-Integrationsquote der Zielgruppe im bezeichneten Kanton.

Die Forschungshypothesen wurden aufgrund von Literaturrecherchen, Datensichtung und Erfahrung von KEK aufgestellt und zusammen mit der Erfahrung des Auftraggebers abgeglichen.

Methodische Schwierigkeiten bereiteten einerseits die in vielen Kantonen kleinen Fallzahlen, die bei einer Aufteilung in Unterkategorien mit besonderen Merkmalen zu Gruppen von weniger als 10 Personen führten. Bei solch kleinen Zahlen ist von der Angabe relativer Häufigkeiten (%-Angaben) abzusehen, da die Zahlen zu missverständlichen Annahmen bezüglich Genauigkeit verleiten.¹¹ Andererseits wurde im Lauf der Studie aufgrund von zu Beginn nur lückenhaft vorhandenen Verlaufsdaten (2006) der AM-Integration der Zielgruppe festgestellt, dass es zu relevanten Schwankungen der Verläufe kommt. Verlaufsdaten (Monats- und Quartalsdaten) standen erst nach Abschluss der Kantonsauswahl (März 2007) zur Verfügung. Daher wurden Nachkalkulationen zum Faktor Arbeitsmarkt mit Verlaufsdaten ange stellt. Für die Zielgruppenberechnungen konnte dies nicht geschehen, da diese Berechnungen auf einer detaillierten Namenliste mit Stichdatum 31.12.2006 beruhen. Auf die grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber Stichdatedaten wird in Kapitel 4.2 näher eingegangen.

Stufe 2:

Für die Analyse der Praktiken in den Kantonen wurden qualitative Methoden eingesetzt. In Erstgesprächen mit Schlüsselpersonen aus zwei Kantonen wurden die zu stellenden Fragen entwickelt und validiert. Diese wurden dann in halbstrukturierte Leitfadeninterviews¹² umgesetzt und fanden in den Kantonen bei den „Hauptverantwortlichen“ (für B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene zuständige Behörden) und in leicht abgeänderter Form bei den Kooperationspartnern (mit Betreuung, Beratung, Integration und Förderung beauftragte öffentliche und private Institutionen) Anwendung.

Es wurden offene Fragen zu ausgewählten Erfolgsfaktoren gestellt, um Informationen zur Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Systems und zu entsprechenden Paradigmen und Einschätzungen zu erhalten. Jeder Interviewpartner, jede Interviewpartnerin hatte zudem einerseits eine Einschätzung auf einer Skala von 1 (gar nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig) zur Wichtigkeit der Faktoren für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe im Allgemeinen abzugeben, und andererseits zu beurteilen, ob die Faktoren in ihrem jeweiligen Kanton förderlich bzw. hemmend ausgestaltet sind.

Die Einschätzungen und Bewertungen aus der ersten Interviewrunde wurden in einem zweiten Schritt auf die wichtigsten Aussagen zu einzelnen Erfolgsfaktoren verdichtet. Diese zugespitzten Aussagen wurden in Anlehnung an die Methode der Delphi-Befragung¹³ allen 29 Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen in den sechs Kantonen elektronisch zugestellt; sie wurden aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen (Unterstützung oder Ablehnung) und ihre allenfalls ablehnenden oder ergänzenden Einschätzungen und Haltungen zu kommentieren. So konnten die in der ersten Befragung erhaltenen Positionen überprüft und Einigkeiten und Differenzen im Feld aufgezeigt werden.

¹¹ Vgl. dazu: Grinnell, Richard M. / Weinbach Robert W. (2000): Statistik für soziale Berufe. (Studienbücher für soziale Berufe). 4. Auflage. Neuwied: Luchterhand Verlag, S. 34.

¹² S. Anhang

¹³ Die Delphi-Befragung ist ein mehrstufiges Interviewverfahren um Trends und Entwicklungen besser einschätzen zu können. In der ersten Stufe beantwortet eine Gruppe von Experten einen Fragenkatalog, der statistisch ausgewertet wird. In der zweiten Stufe wird das Ergebnis den Experten präsentiert und erneut diskutiert und verfeinert. Ziel ist es, zu einer Gruppenmeinung zu gelangen, die die Bandbreite der Expertenmeinungen erfasst und somit am besten den Zukunftstrend repräsentiert (<http://www.e-teaching.org/glossar/delphi>); „Delphi“- Fragebogen: s. Anhang.

Zusätzlich wurden Dokumente analysiert, die die interviewten Personen zugänglich machten bzw. öffentlich zugänglich waren (vgl. Anhang).

Mit Hilfe einer fiktiven Anfrage wurden die Prozess- und die Strukturqualität für den Erhalt einer Arbeitsbewilligung für eine Person mit einer vorläufigen Aufnahme (F) in allen sechs Kantonen beim zuständigen Amt getestet.

4 Quantitative Ergebnisse

Die statistischen Auswertungen beziehen sich auf die Struktur der Zielgruppe, ihre Verteilung in den Kantonen und den Arbeitsmarkt. Es werden keine Aussagen über den dritten Faktor, das Beureuungssystem, sowie das allgemeine Integrationsklima gemacht. Diese Aspekte sind Gegenstand der qualitativen Studie (Kapitel 5).

Ziel der quantitativen Studie war einerseits, zu klären, inwiefern externe Faktoren („extern“ bezogen auf die für die Flüchtlingsbetreuung zuständigen Instanzen) den Erfolg der Kantone beeinflussen, andererseits zu prüfen, ob sich überhaupt ein signifikant unterschiedlicher Erfolg der Kantone nachweisen lässt.

4.1 Quantitative Kantonsvergleiche

Die hier präsentierten Resultate basieren, wie in Kapitel 3.2 zur Methode beschrieben, auf Stichtagedaten per 31.12.2006. Die Berechnungen zum Arbeitsmarkt wurden nachträglich, also nach bereits erfolgter Auswahl der Kantone für die Hauptstudie, durch Berechnungen mit Verlaufsdaten und Branchendaten ergänzt und vertieft. Diese Resultate werden in Kapitel 4.1.2 separat ausgewiesen. Die Besprechung bezüglich Datenlage und Datenqualität erfolgt in Kapitel 4.2, wo auch auf die Frage von Stich- und Verlaufsdaten eingegangen wird.

4.1.1 Zielgruppe

Als *Hauptergebnis* wurde festgestellt, dass ein Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit der Zielgruppe B-Flüchtlinge und Kantonszugehörigkeit statistisch *schwach signifikant* nachweisbar ist. Der Zusammenhang zeigt sich auf einem 10%-Signifikanzniveau, allerdings nur dann, wenn die Kantone mit kleinen Fallzahlen und die Nationen mit kleinen Fallzahlen *nicht* mit berücksichtigt werden. Bei der Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen ist der Zusammenhang deutlicher vorhanden (5% Signifikanzniveau). Die Auswertungen zeigen aber, dass andere Faktoren stärkeren Einfluss auf die Erwerbstätigkeit haben: Alter, Geschlecht, Aufenthaltsdauer, Nationalität. Jedoch zeigten die Untersuchungen, dass sich die Kantone bezüglich dieser Zielgruppen-Merkmale nicht nachweislich unterscheiden. Es kann deshalb von gleichen Voraussetzungen bezüglich der Zielgruppen ausgegangen werden.

Als weitere Resultate der statistischen Untersuchungen können folgende Erkenntnisse festgehalten werden:

- Die Erwerbsquote der Männer ist generell höher als diejenige der Frauen
- Personen der Alterskategorie 26-35 weisen die höchste Erwerbsquote auf.
- Die Erwerbsquote steigt mit der Aufenthaltsdauer.

4.1.1.1 B-Flüchtlinge

Kantonszugehörigkeit

Es konnte festgestellt werden, dass ein Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit der Zielgruppe und Kantonszugehörigkeit statistisch *schwach signifikant* nachweisbar ist. Der Zusammenhang zeigt sich auf einem 10%-Signifikanzniveau, allerdings nur dann, wenn die Kantone mit kleinen Fallzahlen und die Nationen mit kleinen Fallzahlen *nicht* mit berücksichtigt werden. Die Auswertungen zeigen, dass andere Faktoren einen stärkeren Einfluss auf

die Erwerbstätigkeit haben: Alter, Geschlecht, Aufenthaltsdauer, Nationalität. Bezüglich dieser Faktoren unterscheiden sich die Kantone aber untereinander nicht signifikant.

Geschlecht

Auf gesamtschweizerischem Niveau zeigt sich, dass Männer der Zielgruppe häufiger arbeiten als Frauen der Zielgruppe (Signifikanzniveau 0.5%). Der Zusammenhang bleibt stark, auch unter Kontrolle der Aufenthaltsdauer und der Altersklassen. Der Zusammenhang bleibt aber nur in den Kantonen AG, BE, FR, GE, SG, TG, VD und ZH nachweisbar (zulässiger Test; 5% Signifikanzniveau) und ist nicht bei allen Nationalitäten gleich ausgeprägt.¹⁴

Die Kantone BL (42.5%), NW (66.7%), SH (45.2%), TI (64.1%), und TG (60%) weisen abweichende Werte bei der Männerpopulation auf¹⁵. Da in diesen Kantonen der Zusammenhang zwischen Geschlecht und Arbeitsmarkt-Integration statistisch nicht nachgewiesen werden konnte, erübrigt sich eine weitere Analyse.

Im Hinblick auf die ausgewählten sechs Kantone fällt auf, dass:

- der Zusammenhang in BE, FR und GE nachweisbar ist, diese Kantone aber keine statistisch abweichenden Männer- resp. Frauenquoten aufweisen.
- im Kanton BL (42.5% Männer der B-Flüchtlingspopulation im arbeitsfähigen Alter) eine statistische Abweichung festgestellt wurde, dort aber der Zusammenhang nicht nachgewiesen werden kann.

Fazit: Für die ausgewählten Kantone lässt sich statistisch kein relevanter Einfluss der Geschlechterverteilung der Population der B-Flüchtlinge auf deren AM-Integrationsquote nachweisen.

Alter

Es gibt, auf gesamtschweizerischem Niveau, einen signifikanten Zusammenhang zwischen Alter und Erwerbstätigkeit der Zielgruppe: Die Altersklasse 26-35 zeigt signifikant erhöhte AM-Integrationswerte. Der Zusammenhang ist allerdings nur bei den Männern auf dem 5%-Niveau signifikant, bei den Frauen auf dem 10%-Niveau. Bei den Nationalitäten kann der Zusammenhang aus statistischen Gründen¹⁶ nur bei der Türkei überprüft werden, wo er signifikant bleibt. Gleich verhält es sich in den einzelnen Kantonen, allerdings ist hier nur in BE und GE ein Test möglich¹⁷. Dort ist der Zusammenhang signifikant.

Die Kantone SO (26.2%) und LU (38.5%) haben eine abweichend tiefere Quote der 26-35-jährigen. Da in diesen Kantonen der gesuchte Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsmarkt-Integration statistisch nicht nachgewiesen werden konnte, erübrigt sich eine weitere Analyse.

¹⁴ China, Eritrea, Irak, Sri Lanka, Togo, Tunesien und die Türkei sind aufgrund genügend grosser absoluter Häufigkeiten ausgewählt. Besonders stark ist der Zusammenhang bei den Nationalitäten Türkei, Irak und Togo ausgeprägt.

¹⁵ Statistisch nicht-signifikante aber nicht-zufällige Abweichungen (d.h. mehr als die Standardabweichung).

¹⁶ Zu viele zu tiefe erwartete Häufigkeiten (mehr als 20% der Werte).

¹⁷ Die anderen Kantone weisen in den einzelnen Kategorien insgesamt zu häufig (mehr als 20%) zu kleine erwartete Häufigkeiten auf.

Im Hinblick auf die ausgewählten sechs Kantone fällt Folgendes auf:

- nur in den Kantonen BE und GE lässt sich der Zusammenhang zwischen Alter und AM-Integration nachweisen. Diese Kantone weisen jedoch statistisch keine besonderen Werte in den Alterskategorien auf, so dass ein relevanter Einfluss auf die AM-Integrationsquote der gesamten Zielgruppe nicht anzunehmen ist.
- im Kanton LU (38.5 % 26-35-Jährige der Population der B-Flüchtlinge im arbeitsfähigen Alter) eine statistische Abweichung festgestellt wurde, dort aber der Zusammenhang nicht nachgewiesen werden kann.

Fazit: Für die ausgewählten Kantone lässt sich statistisch kein relevanter Einfluss der Altersverteilung ihrer B-Flüchtlinge auf deren AM-Integrationsquote feststellen.

Aufenthaltsdauer

Es gibt einen signifikanten Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und Erwerbstätigkeit auf gesamtschweizerischem Niveau. Die Erwerbstätigkeit nimmt mit zunehmender Aufenthaltsdauer signifikant zu.¹⁸ Der Zusammenhang gilt in allen untersuchten Kantonen.

Zwei Kantone weisen eine auffällig günstige resp. auffällig ungünstige Quote bei der Aufenthaltsdauer ihrer FL (B)-Population auf: GR hat verhältnismässig viele B-Flüchtlinge mit kurzer Aufenthaltsdauer¹⁹ (53.7%), NE hat verhältnismässig viele B-Flüchtlinge mit langer Aufenthaltsdauer²⁰ (67.3%). Keiner der Kantone im engeren Interesse weist hier auffällige Verteilungswerte auf, so dass ein relevanter Einfluss auf die AM-Integrationsquote der gesamten Zielgruppe nicht anzunehmen ist.

Fazit: Für die ausgewählten Kantone lässt sich statistisch kein relevanter Einfluss der Aufenthaltsdauer ihrer FL (B)-Population auf deren AM-Integrationsquote feststellen.

Nationalität

Es gibt einen Zusammenhang zwischen Nationalität und Erwerbstätigkeit auf gesamtschweizerischem Niveau. Auf kantonalem Niveau kann die Aussage aus statistischen Gründen nur gerade in ZH bestätigt werden.²¹ In den anderen Kantonen ist keine Aussage möglich. Geschlecht, Aufenthaltsdauer und Alter verändern den Zusammenhang nicht.

Fazit: In keinem der zu untersuchenden Kantone kann ein Zusammenhang zwischen Nationalität und AM-Integration statistisch nachgewiesen werden.

¹⁸ Hier bleibt zu untersuchen, bis zu welcher Aufenthaltsdauer eine Zunahme der Erwerbstätigkeit erfolgt respektive wie sich diese Zunahme beschreiben lässt.

¹⁹ 0-3 Jahre.

²⁰ 3 und mehr Jahre.

²¹ Zu viele zu tiefe erwartete Häufigkeiten (mehr als 20% der Werte).

4.1.1.2 Vorläufig Aufgenommene

Die Analyse²² fokussiert auf die sechs ausgewählten Kantone BE, BL, BS, FR, GE, LU. Wo gesamtschweizerische Zusammenhänge gesucht wurden, blieb einzig der Kanton AI aufgrund zu geringer Zahlen (14 Vorläufig Aufgenommene insgesamt) ausgenommen.

Kantonszugehörigkeit

Ein Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit der Zielgruppe und Kantonszugehörigkeit ist statistisch signifikant nachweisbar. Die Kantonszugehörigkeit spielt demnach bei der Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen eine Rolle in der Arbeitsmarkt-Integration. Die Stärke des Einflusses der Kantonszugehörigkeit auf die AM-Integration kann nicht angegeben werden.

Geschlecht

Auf gesamtschweizerischem Niveau zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen Geschlecht und Erwerbstätigkeit²³: Männer sind klar häufiger in den AM integriert. Bei allen ausgewählten Kantonen zeigt sich dieser Zusammenhang ebenfalls hoch signifikant²⁴.

Bei den ausgewählten Kantonen zeigen sich bei FR (50.7%) und GE (49.8%) abweichende Werte der Männerpopulation (Mittelwert: 56.8%; Standardabweichung: 6.3%).²⁵ Beide Abweichungen sind relativ gering; keine erreicht eine Signifikanz auf dem notwendigen 5%-Niveau. Trotzdem ist von einem geringen Einfluss auf die AM-Integrationsquote auszugehen.²⁶

Fazit: Die Kantone FR und GE weisen tiefe Männeranteile in der Population der Vorläufig Aufgenommenen auf; die Abweichungen sind nicht signifikant, der Einfluss auf die AM-Integrationsquote als gering anzunehmen.

Alter

Auf gesamtschweizerischem Niveau zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen Alter und Erwerbstätigkeit²⁷: die AM-Integration ist in den ersten drei Altersklassen 16-25, 26-35 und 26-45 zwischen 38.8% und 40.9%, nimmt aber in den Altersklassen 46-55 und 56-64 markant ab (28% und 6%). Bei der Untersuchung der ausgewählten Kantone zeigt sich der Zusammenhang bei den Kantonen BE, GE und LU auf dem 5%-Niveau signifikant, bei BL, BS und FR auf dem 10%-Niveau. Der Zusammenhang bleibt auch bei der Kontrolle der übrigen Einflussvariablen stark signifikant.

Bei den ausgewählten Kantonen weist nur der Kanton GE eine leicht unter der Standardabweichung liegende Quote der Personen im Alter von 16-45 Jahren (Mittelwert: 87.3%; Stan-

²² Die absoluten Häufigkeiten bei den VA (F) sind wesentlich grösser als bei den FL (B). Trotzdem wird auch hier der Chi-Quadrat-Test verwendet. Bei grossen absoluten Häufigkeiten muss allerdings bedacht werden, dass sich Zusammenhänge klarer zeigen. D.h. man muss bei der Resultatinterpretation bedenken, dass sich auch schwache Zusammenhänge zeigen werden (Weinbach/Grinnell 2000: 205).

²³ Fisher Exakt Test (1-seitig): Signifikanz auf dem 0.1% Niveau.

²⁴ Fisher Exakt Test (1-seitig): Signifikanz auf dem 0.1% Niveau.

²⁵ Die Prozentwerte sind auf der Basis der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter berechnet.

²⁶ Der gewählte statistische Test lässt Aussagen über die Stärke des Einflusses nicht zu.

²⁷ Ch-Quadrat Test (2-seitig): Signifikanz auf dem 0.1% Niveau.

dardabweichung 3.8%). Die Abweichung ist nicht signifikant; trotzdem kann von einem geringen Einfluss auf die AM-Integrationsquote ausgegangen werden.

Fazit: Das Alter der Population der Vorläufig Aufgenommenen ist ein Einflussfaktor für die AM-Integration. Im Alter zwischen 16 und 45 Jahren liegt die Integrationsquote am höchsten, nachher nimmt sie stark ab. Dieses Bild bestätigt sich in allen ausgewählten Kantonen. Nur GE weist eine leicht unterdurchschnittliche Quote von Personen im Alter zwischen 16 und 45 Jahren auf.

Aufenthaltsdauer

Auf gesamtschweizerischem Niveau zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und Erwerbstätigkeit²⁸: Die AM-Integration der Gruppe der 7 und mehr Jahre in der Schweiz ansässigen Personen arbeitet häufiger als die Gruppe der 0-6 Jahre in der Schweiz wohnhaften.²⁹ Allerdings zeigt sich dieser Zusammenhang auf Kantonsniveau nicht mehr schlüssig: Nur in BE und LU lässt sich das beobachtete Muster statistisch erhärten. In FR und GE, wo ein statistischer Zusammenhang nicht nachweisbar ist, zeigt sich das Muster sogar umgekehrt: Personen mit einer Aufenthaltsdauer von 0-6 Jahren arbeiten häufiger.

Bei einer feineren Klassierung der Aufenthaltsdauer (0-1 Jahre; 2-3 Jahre; 4-5 Jahre; 6-7 Jahre; 8-9 Jahre; 10 und mehr Jahre) ergibt sich ein anderes Bild: Der Zusammenhang bleibt auf gesamtschweizerischem Niveau stark signifikant: Personen mit Aufenthaltsdauer von 0-1 Jahre sind sehr schwach in den Arbeitsmarkt integriert. Bereits bei einer Aufenthaltsdauer von 2-3 Jahren steigt die prozentuale AM-Integration aber markant an, von 14% auf 35%. Zwischen 6 und 9 Jahren Aufenthaltsdauer ist die AM-Integration am höchsten, bei gut 40%.³⁰ Der Zusammenhang zeigt sich nun in allen ausgewählten Kantonen ausser BL, wo sich ein Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und AM-Integration auch mit einer feineren Klassierung nicht nachweisen lässt. Auffälligkeiten zeigen sich in BE und FR (nur 29% resp. 26% der Personen mit Aufenthaltsdauer 8-9 Jahre arbeiten), FR (36% der Personen mit Aufenthaltsdauer 0-1 Jahre arbeiten) und BL (51% der Personen mit Aufenthaltsdauer 2-3 Jahre arbeiten).

Nur der Kanton GE weist eine positive Auffälligkeit bei der Verteilung auf: hier zeigt sich eine leicht unter der Standardabweichung liegende Quote von Personen von 0-1 Jahren Aufenthaltsdauer. Diese Abweichung ist nicht signifikant; trotzdem kann von einem leicht positiven Einfluss auf die AM-Integrationsquote ausgegangen werden.

Fazit: Die Vorläufig Aufgenommenen finden den Einstieg in das Erwerbsleben bereits nach ca. 2-3 Jahren. In den ersten beiden Jahren ist die Erwerbsquote überall ausser in FR sehr tief. FR und BL bieten schnell eine hohe AM-Integration; im Fall von FR entspricht die AM-Integrationsquote der Vorläufig Aufgenommenen in den ersten beiden Jahren der durchschnittlichen Quote über die Jahre hinweg.

²⁸ Die Aufenthaltsdauer wurde in zwei Klassen unterteilt (gemäss Vorgaben von Auswertungen des BFM): 0-6 Jahre; 7 und mehr Jahre.

²⁹ Fisher Exakt Test (1-seitig): Signifikanz auf dem 0.1% Niveau.

³⁰ Die durchschnittliche Zeitdauer zwischen dem Beginn eines Asylverfahrens und der Erteilung der Vorläufigen Aufnahme bei den sich per 31.12.2006 im arbeitsfähigen Alter befindlichen Vorläufig Aufgenommenen beträgt ca. 3 Jahre und 2 Monate (3.16 Jahre).

Exkurs: Vergleich der AM- Integrationsquoten von B-Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen nach Aufenthaltsdauer

Gemäss dem Controllingbericht des BFM³¹ nimmt die AM- Integrationsquote der B-Flüchtlinge im ersten Jahr nach dem Asylentscheid von 22% auf 17% ab. Diese Abnahme wird aufgrund statistischer Werte teilweise mit dem in dieser Zeit erfolgenden Familiennachzug sowie dem Zugang zu neuen Ausbildungsangeboten erklärt. Bei den in dieser Studie untersuchten Vorläufig Aufgenommenen liegt die AM- Integrationsquote im Zeitpunkt des Asylentscheids in etwa gleich hoch wie bei den B-Flüchtlingen; dann aber steigt sie im ersten Jahr rasch an auf 45%. Vorläufig Aufgenommene haben im Gegensatz zu den B-Flüchtlingen in den ersten 3 Jahren nach Entscheid weder Anspruch auf Familiennachzug noch auf Ausbildungsbeiträge. Es erscheint den Autorinnen und Autoren dieser Studie allerdings als fraglich, ob sich die doch sehr markante Differenz der Integrationsquoten ein Jahr nach Entscheid (B-Flüchtlinge 17%; Vorläufig Aufgenommene) 45%) nur durch diese beiden Faktoren erklären lassen.

Nationalität

Die folgenden Nationalitäten treten bei der Zielgruppe am häufigsten auf. Die Analyse beschränkt sich auf diese 9 Nationen, die insgesamt 87,9% der Zielgruppe ausmachen.

Tabelle 3: Nationalitätenverteilung VA (F)

Nationalität	Anz. Pers.	% (der ZG)
Türkei	426	2.9
Kongo DR	548	3.7
Afghanistan	560	3.8
Sri Lanka	1054	7.1
Angola	1105	7.4
BiH	1239	8.3
Irak	2009	13.5
Somalia	2025	13.6
Serbien	4097	27.6
Andere	1806	12.1
Total	14869	100

Ein Zusammenhang zwischen Nationalität und Erwerbstätigkeit kann auf gesamtschweizerischem Niveau festgestellt werden. Die Unterschiede bewegen sich zwischen 48% und 28% AM-Integration, wobei sich bei der Aufschlüsselung nach Kantonen keine klaren Muster bei der AM-Integration erkennen lassen. In den ausgewählten Kantonen lässt sich dieser Zusammenhang nur in den Kantonen BL, GE und LU nachweisen; auch hier variieren die AM-Integrationsquoten nach Nationalitäten von Kanton zu Kanton stark. Dies hängt auch mit teilweise relativ kleinen absoluten Häufigkeiten pro Nation in den Kantonen zusammen. Nur

³¹ Controlling der Integration von B- Flüchtlingen; Schlussbericht und Empfehlungen 2006; Mhy 1.2008

eine spezielle Untersuchung der einzelnen Nationalitäten würde es hier erlauben, Schlüsse zu ziehen.

Fazit: Ein Zusammenhang zwischen Nationalität und AM-Integration besteht auf nationaler Ebene. Dieser lässt sich auf der Ebene der Kantone nur in 3 von 6 ausgewählten Kantonen nachweisen. Die Muster sind zudem kantonal stark unterschiedlich ausgeprägt. Keiner der ausgewählten Kantone weist hier besondere Vor- oder Nachteile auf.

4.1.2 Arbeitsmarkt

Die zu beantwortende Frage war, ob zwischen den kantonalen AL-Quoten und den kantonalen AM-Integrationsquoten der beiden Zielgruppen ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann oder nicht.

Basierend auf Stichtagedaten (31.12.2006) zeigte sich zwischen den kantonalen Arbeitslosenquoten und den kantonalen Arbeitsmarkt-Integrationsquoten der B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommenen kein Zusammenhang.³² Dieses Resultat behält auch Gültigkeit bei einer um nicht aussagekräftige Fälle (zu kleine Fallzahlen) reduzierten Analyse.

4.1.2.1 FL (B)

Für die 26 Kantone zeigt sich zwischen der AL-Quote der Kantone und der AM-Integrationsquote der B-Flüchtlinge eine Pearson-Korrelation von $r=0.089$ bei einem kritischen p-Wert von 0.38 (zweiseitige Forschungshypothese, 5% Signifikanzniveau). Eine Korrelation zwischen der AL-Quote und der AM-Integrationsquote der B-Flüchtlinge kann demnach *nicht* nachgewiesen werden.

Bei einer reduzierten Analyse, bei der die Kantone mit nicht aussagekräftigen relativen Häufigkeiten bei der AM-Integrationsquote weggelassen wurden, zeigt sich zwischen der AL-Quote der Kantone und der AM-Integrationsquote der B-Flüchtlinge eine Korrelation von $r=0.130$ bei einem kritischen p-Wert von 0.4973 (zweiseitige Forschungshypothese, 5%-Signifikanzniveau).

Branchenauswertung B-Flüchtlinge

Total: $N=325$ (=100%) Personen mit Branchenangaben. Bei einem Total von 1520 Personen im Erwerbsalter³³ entspricht dies 21% aller Personen. Die Personen mit Branchenangabe entsprechen den erwerbstätigen Personen. Es zeigt sich – nicht überraschend, dass das Gastgewerbe als Arbeitgeber für die Zielgruppe dominiert. Kommerzielle und personelle Dienstleistungen folgen. Nicht den Erwartungen entsprechend fehlt der Bausektor resp. geht in der Kategorie „Andere“ auf.

Angesichts der kleinen Zahl der Personen mit Branchen, ist die Auswertung allerdings vorsichtig zu interpretieren. Eine Auswertung auf Kantonsebene erübrigt sich.

³² Pearson-Korrelationen, Stichtatum 31.12.2006.

³³ Aus Arbeitseffizienzgründen wurde auch hier die Analyse auf 15 Kantone mit genügend hoher Anzahl B-Flüchtlinge beschränkt.

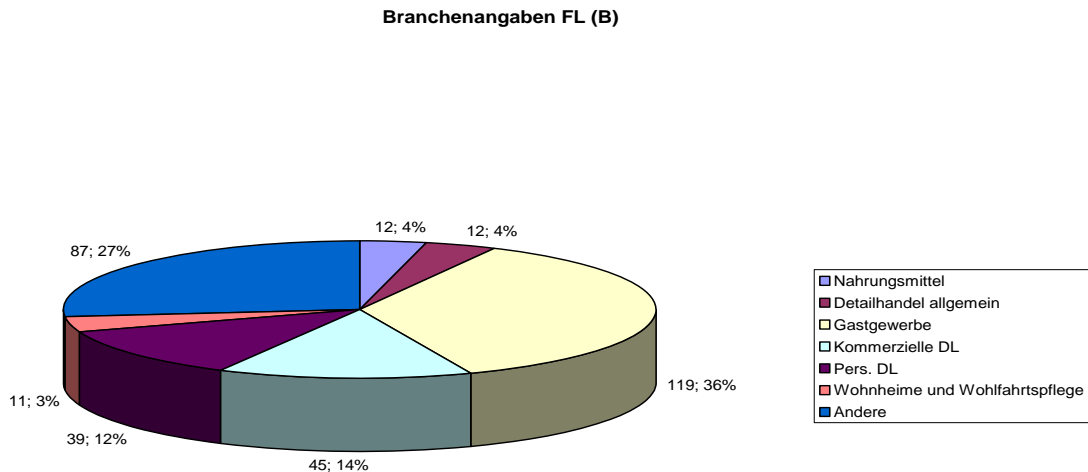


Abbildung 2: Berufsangaben FL (B), per 31.12.2006

4.1.2.2 Vorläufig Aufgenommene

Für die analysierten 24 Kantone³⁴ zeigt sich zwischen der AL-Quote der Kantone und der AM-Integrationsquote der Vorläufig Aufgenommenen eine Pearson-Korrelation von $r=-0.313$ bei einem kritischen p-Wert von -0.4 (zweiseitige Forschungshypothese, 5% Signifikanzniveau). Eine nachweisbare Korrelation zeigt sich nicht.

Branchenauswertung Vorläufig Aufgenommene

Total: $N=5486$ (=100%) Personen mit Berufsangaben. Bei einem Total von 14869 Personen im Erwerbsalter³⁵ entspricht dies 37% aller Personen. Die Personen mit Berufsangabe entsprechen auch relativ exakt jenen mit Erwerb (ohne Personen mit anschliessender Regelung): von den 5522 (37%) der Personen mit Erwerb ist bei 5255 eine Berufsangabe vorhanden. Nur 267 Personen sind tätig ohne eine vorhandene Berufsangabe. Allerdings ist hier eine Unschärfe vorhanden: eine statistische Berufsgruppe ist bezeichnet mit „Arbeitskräfte mit nicht bestimmtem Beruf“, wie auch in der graphischen Darstellung ersichtlich ist.

³⁴ Die Kantone AI (5 Erwerbstätige) und UR (9 Erwerbstätige) weisen zu kleine absolute Häufigkeiten auf, um statistisch berücksichtigt werden zu können.

³⁵ Aus Arbeitseffizienzgründen wurde hier der Kanton AI nicht wieder in die Analyse aufgenommen. Die statistische Ungenauigkeit ist vernachlässigbar: es fehlen nur 5 Personen mit Angabe.

Tätigkeitsangaben VA

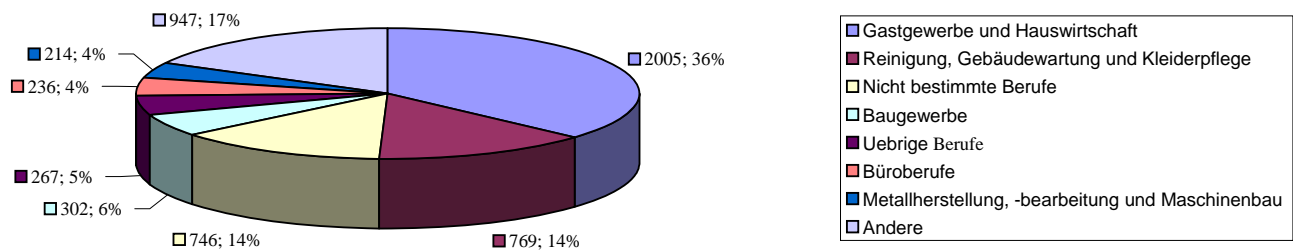


Abbildung 3: Berufsangaben VA(F), gesamte Schweiz (per 31.12.2006)

Das Gastgewerbe dominiert auch bei den Vorläufig Aufgenommenen als Arbeitgeber, wobei in dieser Statistik auch die Hauswirtschaft einbezogen ist, die allerdings erfahrungsgemäss einen sehr geringen Teil der (offiziellen) Beschäftigung ausmacht. Reinigung und Bau folgen an der nächsten Stelle.

4.1.3 Vertiefende Arbeitsmarktanalyse mit Verlaufs- und Branchendaten

In einem ersten Schritt der Nachanalyse wurden die Zusammenhänge zwischen der allgemeinen AL-Quote in den Kantonen und den AM-Integrationsquoten der Zielgruppen in den entsprechenden Kantonen neu mit den Jahresdurchschnittsdaten 2006 anstatt mit den Stichtagedaten per 31.12.2006 gerechnet. Für beide Zielgruppen war die zu beantwortende Frage, ob zwischen den kantonalen AL-Quoten und den kantonalen AM-Integrationsquoten im Jahresdurchschnitt ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann oder nicht.

In einem zweiten Schritt wurden basierend auf Daten der eidg. Betriebszählung 2005 sowie der Entwicklung der in den Berufsgruppen Gastro und Bau registrierten Arbeitslosen zwischen 2005 und 2007 (Quartalsbeobachtung) die Einflüsse der für die Zielgruppen relevanten Branchen Gastro und Bau auf die AM-Integration der Vorläufig Aufgenommenen³⁶ in den sechs Kantonen untersucht.³⁷

³⁶ Die Zielgruppe der B-Flüchtlinge wurde hier nicht mit einbezogen, da auf kantonaler Ebene die Zahl der Personen mit vorhandenen Branchenangaben zu gering ist.

³⁷ S. Anhang

4.1.3.1 B-Flüchtlinge

Für die 26 Kantone zeigt sich zwischen der AL-Quote der Kantone und der AM-Integrationsquote der FL (B) eine Pearson-Korrelation von $r=0.301$ bei einem kritischen p-Wert von 0.32 (zweiseitige Forschungshypothese, 5% Signifikanzniveau). Eine Korrelation zwischen der AL-Quote und der AM-Integrationsquote der B-Flüchtlinge kann demnach *nicht* nachgewiesen werden.

Bei einer reduzierten Analyse, bei der die Kantone mit nicht aussagekräftigen relativen Häufigkeiten bei der AM-Integrationsquote weggelassen wurden (d.h. nur noch 15 Kantone), zeigt sich zwischen der AL-Quote der Kantone und der AM-Integrationsquote der B-Flüchtlinge eine Korrelation von $r=0.351$ bei einem kritischen p-Wert von 0.44 (zweiseitige Forschungshypothese, 5%-Signifikanzniveau).

Fazit: Ein Zusammenhang zwischen der allgemeinen AL-Quote im Jahresschnitt 2006 und der AM-Integrationsquote der B-Flüchtlinge im Schnitt 2006 kann statistisch *nicht* nachgewiesen werden.

4.1.3.2 Vorläufig Aufgenommene

Für die Zielgruppe Vorläufig Aufgenommene wurde einerseits die vom BFM ausgewiesene AM-Integrationsquote und andererseits die von KEK-CDC Consultants berechnete AM-Integrationsquote inkl. der anschliessenden Regelungen verwendet (siehe Kapitel 4.2, absolute und relative Häufigkeiten).

Bei einer um die Kantone AI und UR (zu kleine abs. Häufigkeiten) reduzierten Analyse von 24 Kantonen zeigt sich zwischen der AL-Quote der Kantone und der vom BFM ausgewiesenen AM-Integrationsquote der Vorläufig Aufgenommenen eine Pearson-Korrelation von $r=-0.251$ bei einem kritischen p-Wert von -0.34 (zweiseitige Forschungshypothese, 5% Signifikanzniveau). Verwendet man die um die anschliessenden Regelungen ergänzte AM-Integrationsquoten ergibt sich eine Pearson-Korrelation von $r=0.068$ bei einem kritischen p-Wert von 0.34 (zweiseitige Forschungshypothese, 5% Signifikanzniveau). Unter Verwendung von beiden Datenquellen zeigen sich *keine* Zusammenhänge.

Fazit: Ein Zusammenhang zwischen der *allgemeinen AL-Quote* im Jahresschnitt 2006 und der AM-Integrationsquote der Vorläufig Aufgenommenen im Schnitt 2006 kann statistisch *nicht* nachgewiesen werden

Bezüglich der *branchenspezifischen Analyse* zeigte sich dabei, dass das Gewicht der Baubranche in 4 der 6 Kantone in etwa dem diesbezüglichen Branchengewicht in der Schweiz (8.1% aller Beschäftigten) entspricht; in den Stadtkantonen BS und GE ist das Gewicht der Baubranche leicht unterdurchschnittlich (5.5% resp. 5.9%); im Gastrobereich weicht nur der Kanton BL mit 3.5% stärker vom schweiz. Mittel (6%) ab. Die Branchenentwicklung 2005 bis 2007, gespiegelt an der (abnehmenden) Zahl der registrierten Arbeitslosen, ist in 5 der 6 Kantone positiv; die Zahl der Arbeitslosen nimmt in den beiden Branchen in diesen 5 Kantonen um je 20 bis 30% (Ausnahme BE: Abnahme im Bau um knapp 50%) ab, nur im Kanton FR stagnieren die Zahlen.

Fazit der Branchenuntersuchung: Die Kantone haben hinsichtlich relativem Gewicht der für die Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen wichtigsten Branchen und deren konjunkturelle Entwicklung in etwa die gleichen Integrationschancen; nur der Kanton BL hatte aufgrund eines relativ kleineren Gewichts der Gastrobranche und der Kanton FR wegen verhältnismässig geringem Aufschwung in beiden Branchen gegenüber den andern 4 Kantonen leicht erschwerte Rahmenbedingungen.

4.2 Beobachtungen zur Datenlage

Bei der statistischen Analyse der vorhandenen Daten der B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommenen konnten folgende Beobachtungen zur Datenlage gemacht werden, die für die Interpretation der Resultate wichtig sind:

4.2.1 Daten zu Sprache und Bildung

Beobachtung:

Daten zu Sprachkenntnissen und Bildung der Zielgruppe sind in den verfügbaren Datenbanken nicht vorhanden. Der Integrationsbericht³⁸ erwähnt aber differenzierte Erhebungen zu Bildung und Sprache der Zielgruppe aus dem Hintergrundpapier „Berufliche Integration der anerkannten Flüchtlinge“³⁹.

Bewertung:

Neben der Erwerbsarbeit nennt der Integrationsbericht des BFM⁴⁰ die Ausbildung und die Sprachkenntnisse als zentrale erklärende Faktoren für den Integrationserfolg. Diese Angaben stehen dem BFM aber nicht zur Verfügung. Aussagekräftige statistische Erklärungen über den Integrationserfolg und mögliche Ursachen für Misserfolge können so nur auf mangelhafter Datengrundlage gemacht werden.

4.2.2 Erfassung von Teilzeitarbeit

Beobachtung:

Angaben zum Arbeitspensum sind nicht erhältlich. Es bleibt unklar, ob eine Person mit dem Eintrag „erwerbstätig“ eine Vollzeitstelle innehat oder nur ganz marginal stundenweise an einzelnen Tagen in einem Arbeitsverhältnis steht; dementsprechend kann ein Zusammenhang mit einer Ablösung von der Sozialhilfe nicht nachgewiesen werden.

Bewertung:

Angaben zum Grad der finanziellen Selbständigkeit durch Erwerbstätigkeit sind relevant, um Annahmen treffen zu können, inwiefern die verschiedenen Zielgruppen durch ihre Erwerbstätigkeit in der Lage sind, sich (und ihre Familie) zu unterhalten.⁴¹ Minimale Beschäftigungsgrade haben zwar integrativen oder ausbildenden Charakter (mit entsprechenden Chancen auf eine verbesserte Integration), sind aber bezüglich Existenzsicherung nicht relevant.

³⁸ BFM 2006, S. 98.

³⁹ BFM 2005, S. 6-7. Die Angaben aus diesem Bericht sind rein indikativ zu verstehen: über 50% haben einen tiefen Bildungsstand (kein Schulabschluss). Gleichenorts werden Angaben über die Sprachkenntnisse der anerkannten Flüchtlinge gemacht: Mehr als 75% sprechen eine Muttersprache, die *nicht* auf dem lateinischen Alphabet beruht.

⁴⁰ BFM 2006, S: 103f.

⁴¹ Eine Möglichkeit, um zu solchen Daten zu gelangen, wäre die Aufnahme eines Eintrags „Sozialhilfe“ in der Personenstatistik des ZEMIS, möglicherweise mit rein nominalen Angaben (ja/nein) oder mit einer genaueren Angabe.

Empfehlung 1: Datenerfassung im BFM

Die Flüchtlingsstatistik (ZEMIS) sollte als integrale Bestandteile Angaben zur Bildung im Herkunftsland (oder einem Drittland) und Sprachstand enthalten. Die Angaben zur Erwerbstätigkeit sollten den Beschäftigungsgrad beinhalten.

4.2.3 Absolute und relative Häufigkeiten

Beobachtung:

In der Auftragskizze des BFM sowie im „Antrag Pilotprojekte Berufliche Integration anerkannter Flüchtlinge“ werden zur Vergleichbarkeit der Daten relative Häufigkeiten (%-Angaben) bzgl. Arbeitsmarktintegration angegeben (GE: 36%; GR: 7%). Die KEK-CDC zur Verfügung stehenden Daten per 31.12.2006 ergaben folgende kantonale AM-Integrationsquoten der beiden Zielgruppen:

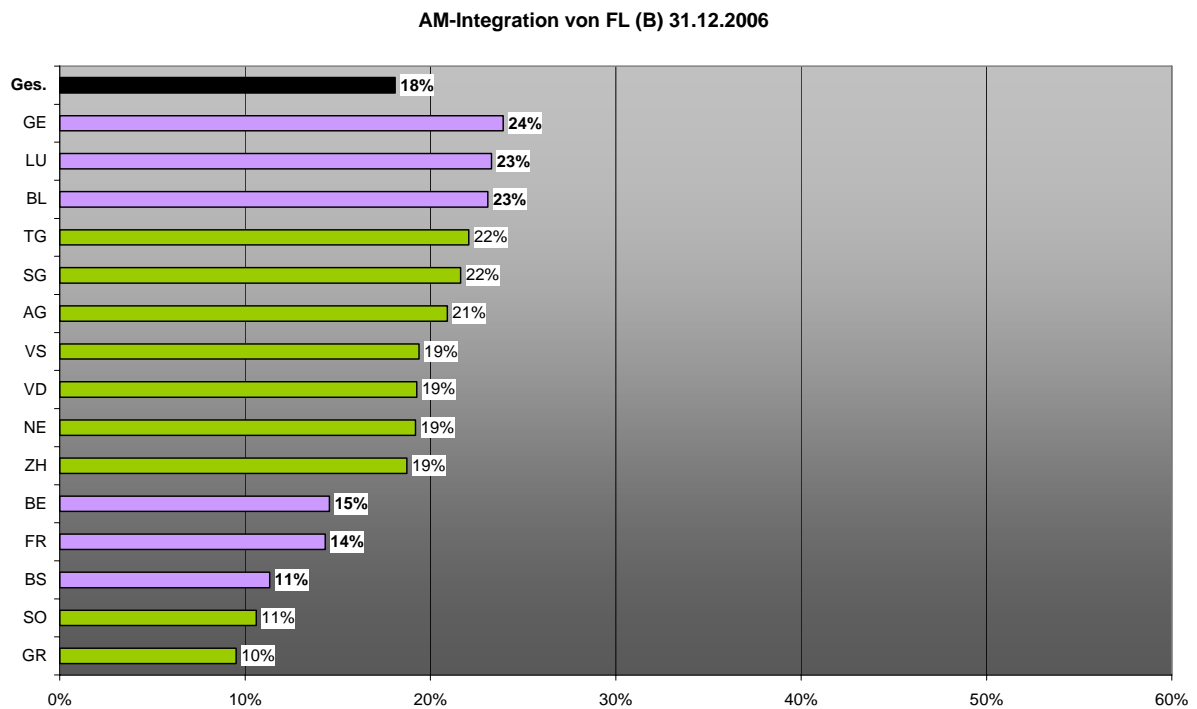


Abbildung 4: AM-Integration FL (B) 31.12.2006

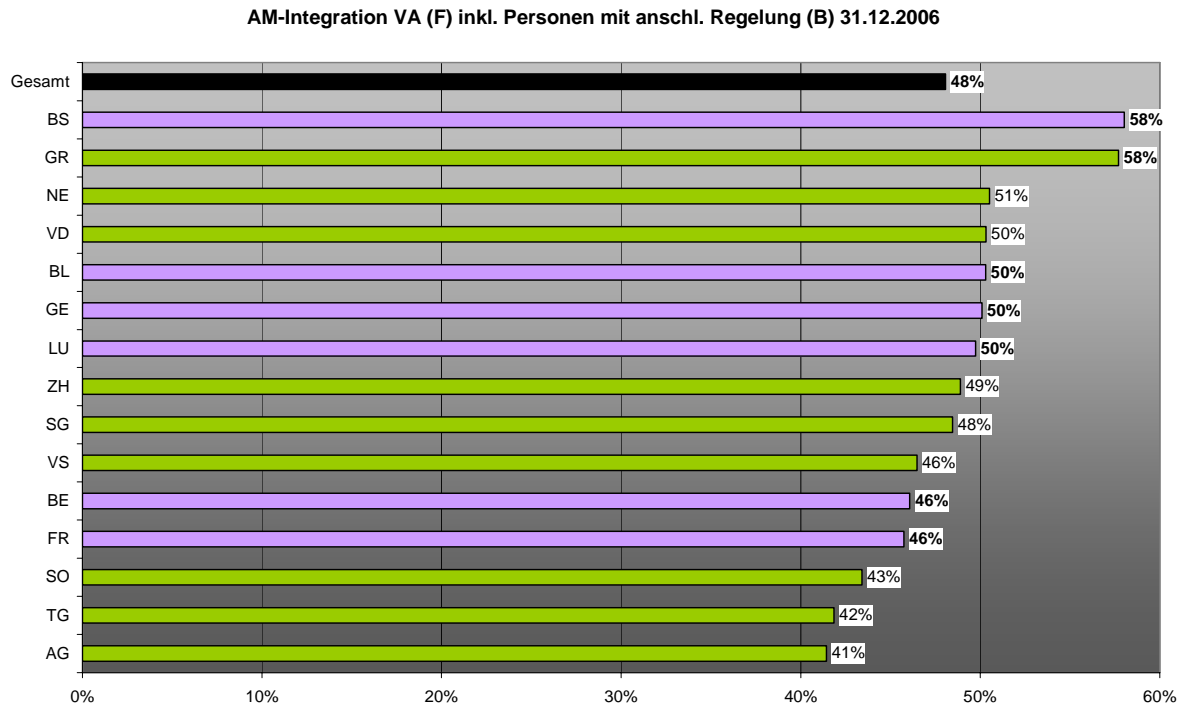


Abbildung 5: AM-Integration von VA, 31.12.2006

Die AM-Integrationsquoten der beiden Zielgruppen unterscheiden sich um ca. 30%⁴², wenn die AM-Integrationsquoten der Vorläufig Aufgenommenen um jene Personen ergänzt werden, die im Laufe des Jahres 2006 aus dem Status der Vorläufigen Aufnahme zu einer anschließenden Regelung⁴³ gelangt sind (Flüchtlingsstatus). Diese Erweiterung der „Erfolgsgruppe“ um die Anzahl Statuswechsel zu B wurde von Kantonsvertretern angeregt. Gesamtschweizerisch erhielten im Jahr 2006 insgesamt 3506 Personen eine solche Regelung; bei diesen Personen kann von einer erfolgreichen AM-Integration mit Ablösung von der Sozialhilfe ausgegangen werden, da diese eine Voraussetzung für den Erhalt einer anschließenden Regelung ist.⁴⁴ Der gesamtschweizerische Schnitt der AM-Integration der Vorläufig Aufgenommenen per 31.12.2006 beträgt dadurch 48% anstatt 36% der. Die prozentualen Veränderungen bewegen sich in den ausgewählten Kantonen zwischen +6% und +14%.

⁴² Ausführungen zu diesem Unterschied finden sich in Kapitel 5.3.

⁴³ Quelle: Beendigung VA vom 1.1.2000 - 31.12.2006 mit anschließender Regelung. BFM, Auper2, 1.10.2007.

⁴⁴ Vgl. ANAG Art. 14b Absatz 3bis / AuG Art. 84 Abs. 5.

Tabelle 4: AM-Integration VA inkl. anssl. Regelungen (31.12.2006)

Kanton ⁴⁵	VA 16-65, 31.12.06	Umwandlung F in B 2006	AM-Integration gem. BFM	AM-Integration inkl. anssl. Regelungen (KEK-CDC)	Prozentuale Veränderung
AG	799	112	33%	41%	8%
AR	39	11	47%	59%	12%
BE	1730	451	32%	46%	14%
BL	522	63	44%	50%	6%
BS	242	78	45%	58%	14%
FR	431	98	33%	46%	12%
GE	1243	327	37%	50%	13%
GL	56	2	29%	32%	3%
GR	288	60	49%	58%	9%
JU	62	47	29%	59%	31%
LU	768	152	40%	50%	10%
NE	535	156	36%	51%	14%
NW	52	8	28%	38%	10%
OW	70	17	48%	58%	10%
SG	593	146	36%	48%	13%
SH	116	17	31%	40%	9%
SO	472	83	33%	43%	10%
SZ	206	24	36%	43%	7%
TG	268	31	35%	42%	7%
TI	442	56	31%	38%	8%
VD	1896	737	31%	50%	19%
VS	570	165	31%	46%	15%
ZG	156	27	39%	48%	9%
ZH	3206	630	39%	49%	10%
Gesamt	14799	3'506	36%	48%	12%

Quelle: BFM, Auper2.

Jedoch gilt es zu beachten, dass in beiden Zielgruppen, besonders akzentuiert jedoch bei den B-Flüchtlingen, die absoluten Häufigkeiten einerseits der Grundgesamtheit (d.h. der erwerbsfähigen Personen⁴⁶) und andererseits der effektiv Erwerbstätigen sehr klein sind. Tabelle 5 zeigt die Grössenordnung der Zahlen, mit denen in der vorliegenden Studie gerechnet wurde, beispielhaft auf.

⁴⁵ In dieser Tabelle nicht aufgenommen sind die Kantone AI und UR aufgrund ihrer kleinen Anzahl VA.

⁴⁶ Sämtliche B-Flüchtlinge im Alter zwischen 16 und 64 Jahren.

Tabelle 5: Grössenordnung Erfolgszahlen

	CH		6 ausgew. Kantone	
	min	max	min	max
FL (B): Grundgesamtheit im arbeitsfähigen Alter (31.12.2006)	AI: 4	BE: 449	BS: 72	BE: 449
FL (B): AM-Integrationsquote (Schnitt 2006)	UR: 4% (1 Pers.)	JU: 30% (3 Pers.)	BS: 11% (8 Pers.)	GE: 24% (34 Pers.)
VA (F): Grundgesamtheit im arbeitsfähigen Alter (inkl. definitive Regelung)	AI: 11	ZH: 3836	BS: 320	BE: 2181
VA (F): AM-Integrationsquote (Schnitt 2006)	GL: 32% (19 Pers.)	JU: 59% (64 Pers.)	FR: 46% (243 Pers.)	BS: 58% (186 Pers.)

Die kleinen absoluten Häufigkeiten führen zu monats- resp. quartalsweisen Veränderungen der AM-Integrationsquoten und damit auch zu Veränderungen in einer allfälligen Rangfolge der Kantone, wie die folgenden Abbildungen aufzeigen.

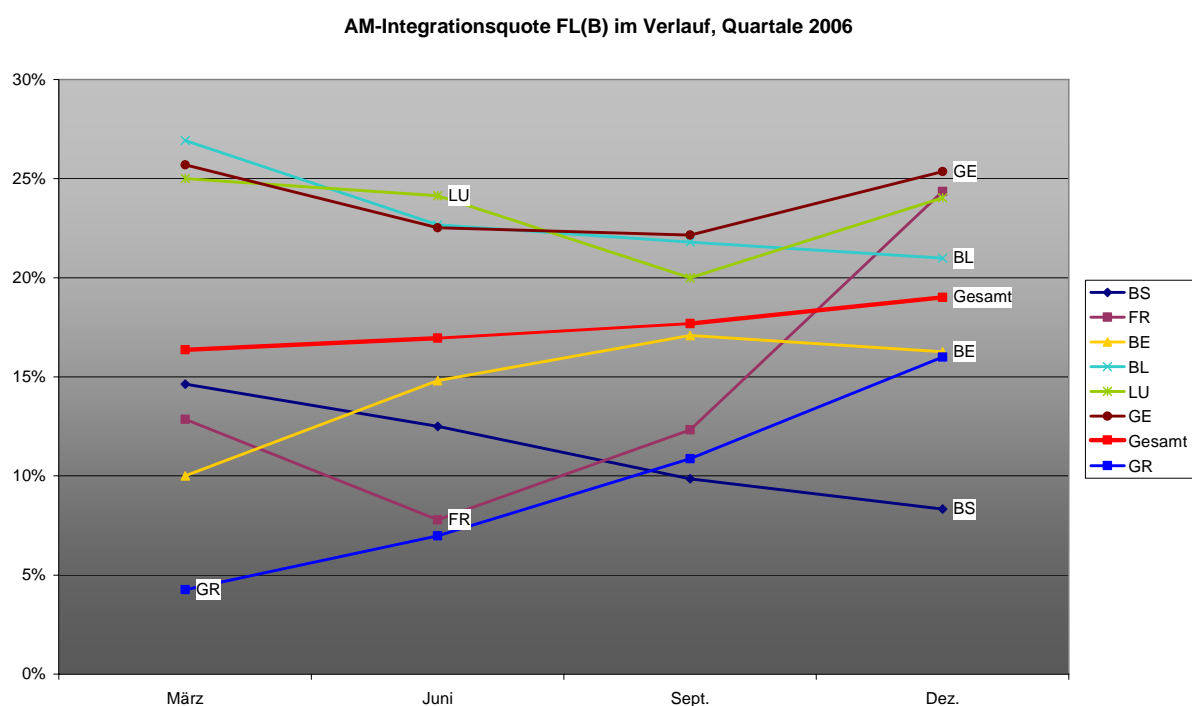


Abbildung 6: AM-Integrationsquote FL (B), Quartale 2006

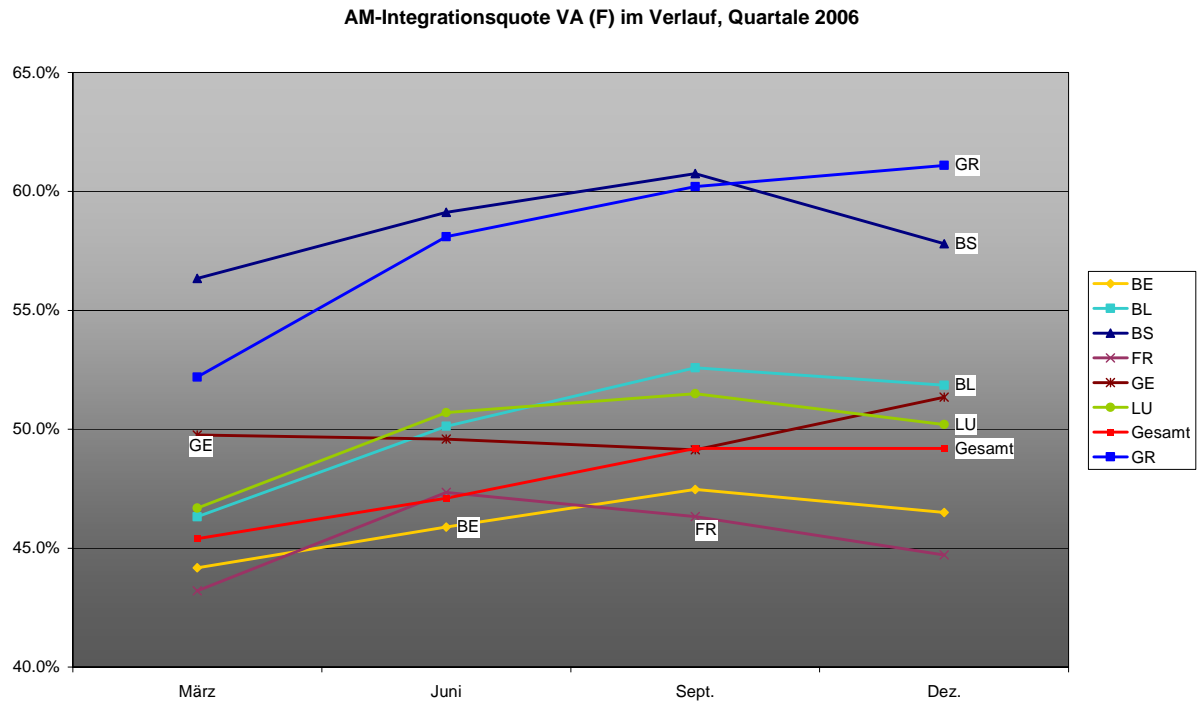


Abbildung 7: Verlauf AM-Integrationsquote VA , Quartale 2006

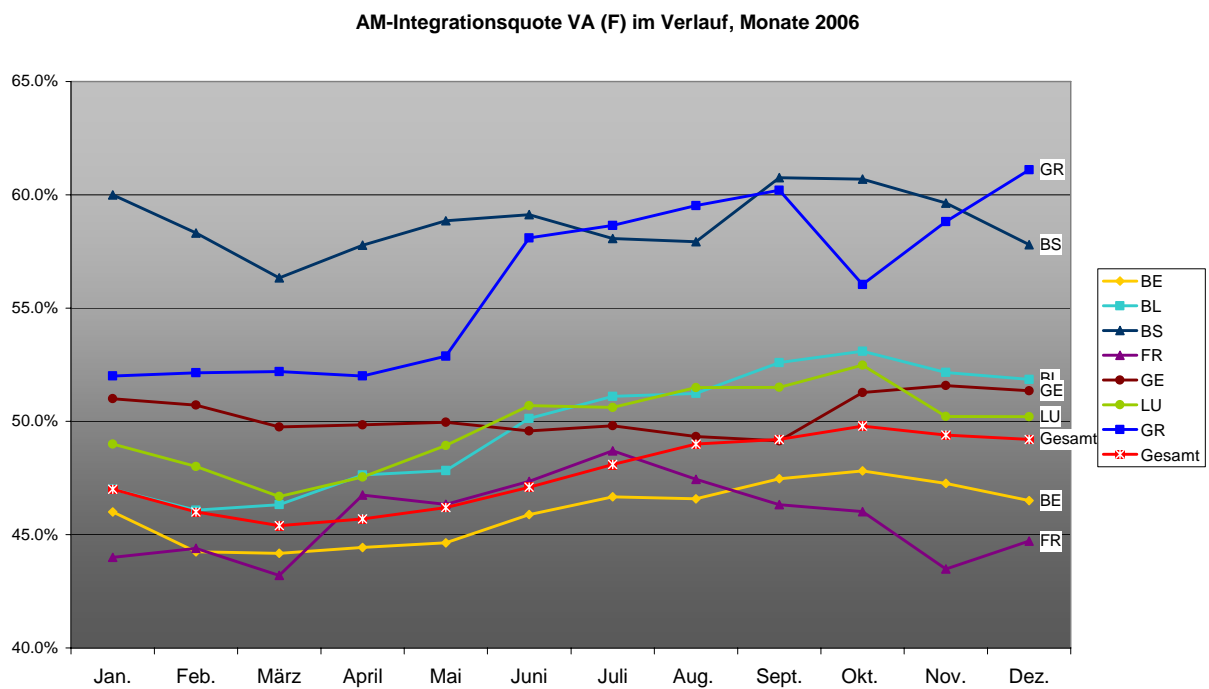


Abbildung 8: Verlauf AM-Integrationsquote VA , Monate 2006

Bewertung:

Relative Häufigkeiten (%-Angaben) erleichtern zwar die Vergleichbarkeit, sind aber irreführend, wenn die absoluten Häufigkeiten klein sind.⁴⁷ Aus der Theorie kann keine exakte Grenze angegeben werden, als Faustregel gilt jedoch: wenn in einer besetzten Zelle einer Tabelle ein Wert kleiner als 10 ist, ist von der Angabe relativer Häufigkeiten abzusehen.⁴⁸ Generell muss bei kleinen Grundgesamtheiten vorsichtig mit Prozentangaben umgegangen werden. Im Zweifelsfall sollte auf relative Häufigkeiten verzichtet werden. Diese verleiten zu missverständlichen Annahmen bezüglich Genauigkeit.⁴⁹

Bei kleinen absoluten Häufigkeiten variieren die relativen Häufigkeiten schon bei kleinen Veränderungen der absoluten Häufigkeiten stark. Ein Beispiel verdeutlicht dies: Im Fall des Kantons Basel-Stadt genügen bei der zahlenmässig grösseren Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen fünf Personen mehr im Arbeitsmarkt, um die Quote um 1% zu heben. Im selben Kanton genügt bei der Gruppe B-Flüchtlinge eine Person mehr im AM, um die Quote um 1.5% zu heben; fünf Personen würden eine Steigerung um 7.5% bedeuten.

Wie oben aufgezeigt wurde, ist dieses Beispiel nicht unrealistisch: die starken Schwankungen der AM-Integrationsquoten in den Quartalen resp. Monaten 2006 lassen sich besonders ausgeprägt bei den B-Flüchtlingen beobachten, aber auch bei den Vorläufig Aufgenommenen. Dies führt zu markanten Veränderungen einer allfällig zu erstellenden Rangfolge resp. Erfolgsrangliste der Kantone je Quartal. Daraus ergibt sich, dass die prozentuale AM-Integration der Zielgruppe zu bestimmten Stichtagen kein verlässlicher Indikator ist. Aus den Verlaufsdarstellungen wird ersichtlich, dass die Erfolgsdifferenzen unter den Kantonen insgesamt gering sind. Aussagen zum Integrationserfolg basierend auf AM-Integrationsdaten sollten daher nur unter grösstem Vorbehalt und grundsätzlich sehr zurückhaltend gemacht werden.

4.3 Schlussfolgerungen

Die – gegenüber der im Mai 2007 vorgestellten vertiefte – quantitative Untersuchung bestätigt einerseits die Annahmen bezüglich Vergleichbarkeit der externen Einflussfaktoren Arbeitsmarkt und Zielgruppenmerkmale, andererseits stellt sie einen „Erfolgsvergleich“ der Kantone grundsätzlich in Frage:

- Arbeitsmarkt

Bezüglich des Faktors „Arbeitsmarkt“ kann in Bezug auf die Arbeitsmarktintegrationschancen der Zielgruppen weder bei einer Gesamtbetrachtung noch bei einer branchenspezifischen Analyse ein statistisch signifikanter Einfluss nachgewiesen werden.

- Zielgruppenmerkmale

Die Ausgangslage der Kantone bezüglich Zielgruppenmerkmale ist vergleichbar. In keinem der untersuchten Kantone fällt die Gesamtheit der ihm zugewiesenen resp. dort wohnhaften Zielgruppen hinsichtlich arbeitsmarktlich relevanter Merkmale in statistisch signifikanter Weise als „besonders günstig“ oder „besonders ungünstig“ auf.

⁴⁷ Vgl. Fn 11.

⁴⁸ Deshalb verblieben nur die folgenden 15 Kantone in der statistischen Analysen: AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, LU, NE, SG, SO, TG, VD, VS, ZH.

⁴⁹ Vgl. dazu: Grinnell, Richard M. / Weinbach Robert W. (2000): Statistik für soziale Berufe. (Studienbücher für soziale Berufe). 4. Auflage. Neuwied: Luchterhand Verlag, S. 34.

- Arbeitsmarktintegrationsquoten

Aufgrund dieser vergleichbaren Ausgangslage dank nicht signifikant abweichenden externen Faktoren wäre es an sich berechtigt, den Erfolg eines Kantons hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen auf Ausstattung und Praxis seiner Integrationspolitik zurückzuführen. Wie aufgezeigt wurde, ist aber eine Rangfolge oder ein Erfolgsvergleich der Kantone auf der Basis von Stichdaten, so wie dies dem ursprünglichen Auftrag dieser Studie zugrunde lag (GR 7% zu GE 36%), aufgrund der grossen Schwankungen im Jahreslauf nicht gerechtfertigt. Die grossen Schwankungen der Quoten im Jahresverlauf lassen sich v.a. auf die kleinen Gesamtzahlen je Kanton zurückführen; dies stellt einen nachweisbaren Zusammenhang zwischen „Erfolgsquote“ und „Integrationspraxis“ des Kantons in Frage, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei den Zielgruppen um sehr heterogene Gruppen mit wenig gemeinsamen Merkmalen handelt, um Gruppen also, die sich kaum als ganze mit einer bestimmten Integrationspraxis besser oder schlechter fördern lassen.

Empfehlung 2: Verzicht auf vergleichende Erfolgsmessung der Kantone

2.1 Auf eine kantonale Integrationserfolgsmessung basierend auf AM-Integrationsquoten ist für die Zielgruppe der B-Flüchtlinge zu verzichten, da 11 der 26 Kantone bei der Zielgruppe B-Flüchtlinge so kleine absolute Häufigkeiten aufweisen, dass eine vergleichende Erfolgsmessung statistisch nicht zulässig ist.

2.2 Für die Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen ist auf eine Erfolgsmessung basierend auf AM-Integrationsquoten zu bestimmten Stichdaten zu verzichten. Falls hier eine Erfolgsmessung durchgeführt werden soll, sind ausschliesslich Verlaufsdaten zu benutzen; dabei ist allerdings auch hier das Problem der kleinen absoluten Häufigkeiten zu beachten. Bei der Zielgruppe der Vorläufig Aufgenommenen sind in einer allfälligen Erfolgsmessung die Personen mit anschliessender Regelung (Gewährung des Asylstatus) mit zu berücksichtigen.

5 Erfolgsversprechende Faktoren der Betreuungssysteme

Aufgrund der Erkenntnisse der quantitativen Studie, die zum Schluss geführt haben, dass ein eigentliches „Kantonsranking“ nicht zulässig ist, wird sinnvollerweise beim Vergleich der Integrationspraxis in den beobachteten Kantonen nicht nach „best practices“ gesucht – was „best“ ist lässt sich statistisch nicht nachweisen – sondern nach „good practices“, wobei sich „good“ auf die Einschätzung der Experten abstützt: Was halten die in den Kantonen zuständigen und praktizierenden Akteure aufgrund ihrer professionellen Erfahrungen als „gut“ zugunsten der Integration von Personen der Zielgruppen? Welche Praktiken erachten sie als „erfolgversprechend“? Dieser Frage wurde mit qualitativen Methoden nachgegangen.

Für die **Auswahl der Kantone**, in denen Akteure befragt wurden, wurden folgende Überlegungen gemacht:

- Organisationsmodell der Kantone (zentral oder dezentral; andere Besonderheiten der kant. Organisation, z.B. Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen)
- Pragmatische Aspekte: Teilnahme an der Pilotstudie, Interesse der kant. Akteure an einer Studie mitzuwirken und die Resultate allen Kantonen zur Verfügung zu stellen;
- Vertretung von West- und Deutschschweizer Kantonen.

5.1 Herleitung der sieben erfolgversprechenden Faktoren

Die sieben „Erfolgsfaktoren“ wurden basierend auf Dokumenten des BFM, dem „State of the art“ zur Integrations- und AM-Forschung⁵⁰ und Vorgesprächen mit Fachpersonen zusammengestellt; die Liste wurde dem Gremium der Kantonsvertreter anlässlich der Präsentation der ersten quantitativen Ergebnisse unterbreitet, diskutiert und angepasst. In den nachfolgenden Interviews in den 6 Kantonen wurde die Validität dieser „erfolgversprechenden Faktoren“ laufend geprüft, angepasst und mit neuen Aspekten ergänzt.

Es handelt sich um folgende 7 Faktoren; sie sind in der Reihenfolge ihrer Gewichtung durch die befragten Experten aufgeführt:

1. **Sprachförderung:** Bedeutung, die dem Erlernen einer Landessprache zugemessen wird.
2. **Arbeitsmarktpolitik:** Bedeutung, die der Bewilligungs- und Informationspraxis der Behörden zugemessen wird.
3. **Beratungs- und Betreuungskonzept:** Bedeutung, die der Organisation des Feldes der Arbeitsmarktintegration zugemessen wird, insbesondere auch der Rolle der RAV und der IIZ; Abklärung der Erwerbsfähigkeit; Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren; zielgruppenspezifische Förderung versus Regelsystem.
4. **Betreuung und Förderung der Asylsuchenden:** Stellenwert der „Frühförderung“, der Rechte und Pflichten der Asylsuchenden in Bezug auf AM-Integration und Sprachförderung.

⁵⁰ Z.B. Spycher, S., Detzel, P. e.a.: AusländerInnen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung; Bern 2006; Bade, J.K: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik; in ZAR, 2005; Landert, C: Integration durch Bildung; Zürich 2004; Esser, H: Integration und ethnische Schichtung. Mannheim 2002.

5. **Massnahmempalette:** Bedeutung der Breite des Angebotes; Arbeitsmarktausrichtung; interkantonale Zusammenarbeit.
6. **Finanzielle Ressourcen:** Bedeutung der finanziellen Mittel, die für die Arbeitsmarktintegration zur Verfügung stehen.
7. **Steuerpolitik:** Bedeutung der Wirkung der Besteuerung von niedrigen Einkommen auf die Erwerbsbereitschaft.

Die hier aufgeführten „erfolgbeeinflussenden Faktoren“ wurden als ungerichtet formulierte Hypothesen eingesetzt im Sinne von „der Faktor X spielt für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe eine wichtige Rolle“. Die Ausgestaltung dieser Faktoren war Thema der ersten Runde der Expertengespräche. Diese beruhten auf Interviewleitfaden, die für jeden der sechs ausgewählten Kantone aufgrund der Dokumentenanalyse aus den Kantonen angepasst wurden.

5.2 Erkenntnisse zu den grundsätzlichen Chancen und Risiken der Zielgruppe

Die Interviewpartner wurden eingeladen, gemeinsame und differente Merkmale der Zielgruppen hinsichtlich ihrer Chancen und Risiken bei der Arbeitsmarktintegration zu schildern. Mehrmals genannte oder besonders prägnante Statements wurden in die zweite Runde, die „Delphi-Befragung“ einbezogen und allen Experten nochmals zur Bewertung vorgelegt.

Beobachtung:

Statement 1:

„Schätzungsweise 20% der Zielgruppen Vorläufig Aufgenommene und B-Flüchtlinge haben nie eine Chance, auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu arbeiten.“

Einverstanden: 14

Nicht einverstanden: 3

Weiss nicht: 4

Bewertung:

Auch ohne Berücksichtigung weitergehender statusspezifischer Unterschiede zwischen Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen ist die grosse Mehrheit der Fachpersonen der Meinung, dass es in der Gesamtzielgruppe einen nicht unwesentlichen Anteil an Personen gibt, die in der Schweiz nie einer Erwerbsarbeit nachgehen können. Hier bestätigt sich die auch in den Pilotstudien erkannte Tatsache, dass es bei den Zielgruppen um einen grossen Anteil an Personen mit dem Risiko von *Langzeitarbeitslosigkeit* oder bereits eingetretener Langzeitarbeitslosigkeit geht; die Mehrzahl von ihnen hat seit über einem Jahr (inkl. Arbeitserfahrungen im Herkunftsland) nicht mehr gearbeitet. Erschwerend (gegenüber niedergelassenen Langzeitarbeitslosen) wirkt sich dabei ihr *fehlendes Arbeitsmarktwissen* aus, insbesondere das damit verbundene berufs- oder branchenspezifische Netzwerk. Die fehlende Arbeitserfahrung in der Schweiz führt zu mangelhaftem Wissen über den Schweizer Arbeitsmarkt und den verschiedenen Berufsbildern, was zu falschen Vorstellungen über die jeweiligen Anforderungen führt.

Die Aussage deutet darauf hin, dass die Mehrheit der befragten Fachleute einerseits explizit davon ausgeht, dass in diesen Zielgruppen immer mit einer für schweizerische Verhältnisse

sehr hohen Arbeitslosenquote gerechnet werden muss, dass andererseits implizit postuliert wird, die Arbeitsmarktintegration (ev. auch nur teilzeitig oder temporär) könnte bei diesen Zielgruppen bis auf 80% gesteigert werden, was insbesondere bei den Vorläufig Aufgenommenen darauf schliessen lässt, dass diese Fachleute das Integrationspotential recht hoch, auf jeden Fall bedeutend höher als heute erreicht, einschätzen.

Beobachtung:

Statement 2:

„Die Mehrheit der Personen dieser Zielgruppen gelangt nur in prekäre Arbeitsstellen (Schwarzarbeit, Temporärstellen, Hilfsjobs) oder in Jobs mit tiefem Sozialprestige“

Einverstanden: 16

Nicht einverstanden: 4

Weiss nicht: 1

Bewertung:

Dass die befragten Fachleute mehrheitlich die Erfahrung machen, dass die Zielgruppen – wenn sie tatsächlich auf den Arbeitsmarkt gelangen – nur in einfachen und niedrig entlöhnten Arbeitsverhältnissen beschäftigt werden, erklären sie damit, dass Personen ohne Arbeitserfahrung in der Schweiz ein berufsrelevantes Netzwerk fehlt, dass ihre Qualifizierungen, die sie aus dem Herkunftsland mitbringen, formal nicht anerkannt werden (vgl. Statement 4) und dass Arbeitgeber gegenüber diesen Qualifikationen entsprechend skeptisch eingestellt sind.

Allerdings geben einzelne Befragte zu bedenken, diese Chancen stünden in Abhängigkeit der den Zielgruppen hier gebotenen Ausbildungen und der Qualität der Stellenvermittlung; die Aussage stimme nur für den *ersten* Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei individuell ausgerichteter Förderung und Fortschritt des Projektes „Validation des acquis“ hätten gut Qualifizierte der Zielgruppen durchaus Chancen auf eine qualitativ bessere Arbeitsmarktintegration. Zwei Befragte weisen darauf hin, dass hier zwischen Erwachsenen, wo diese Aussage tatsächlich mehrheitlich zutrefte und Jugendlichen, die durchaus Chancen auch auf bessere Arbeitsstellen hätten, unterschieden werden müsse („les plus jeunes ont plus de réussir leur insertion professionnelle“).

Grundsätzlich kommt in diesen Bewertungen zum Ausdruck, dass der Weg bis zu einer auch qualitativ befriedigenden arbeitsmarktlichen Integration lang ist, unter Umständen erst in einer nächsten Generation zum Tragen kommt. Grosse Bedeutung wird einer gezielten und nachhaltigen Förderung der Jugendlichen zugemessen.

Beobachtung:

Statement 3:

„Der Ausbildungsstand der Zielgruppen VA und FL (B) ist mehrheitlich tief.“

Einverstanden: 14

Nicht einverstanden: 7

Nur zwei Drittel der Experten gehen von einem generell tiefen Bildungsstand aus; Experten, die diese Aussage ablehnen, weisen darauf hin, dass der Bildungsstand in hohem Masse vom Herkunftsland und von der Frage abhängt, ob die Personen eher aus ländlichen oder städtischen Gebieten stammen.

Statement 4:

„Bei Flüchtlingen mit guten Ausbildungen stellt sich das Problem der mangelnden formalen Anerkennung dieser Ausbildungen und Abschlüsse im schweiz. Arbeitsmarkt.“

Einverstanden: 17

Nicht einverstanden: 1

Weiss nicht: 3

Bewertung:

Auch gute Ausbildungen und Abschlüsse im Herkunftsland sind keine Garantie für arbeitsmarktlichen Erfolg in der Schweiz – darin sind sich die Experten weitgehend einig. Da die Zielgruppen nicht aus dem EU-Raum stammen, haben die Bologna- und Kopenhagen-Reformen keine Relevanz für ihre akademischen resp. höheren Berufsabschlüsse im Herkunftsland, ganz abgesehen davon, dass die rein formale Anerkennung noch keine Garantie für die faktische Akzeptanz auf dem Arbeitsmarkt darstellt. Hingegen darf dem im Aufbau begriffenen Projekt Validation des acquis, das sich auf eine nicht nur formale sondern auch eine inhaltliche Kompetenzklärung mit entsprechend positiven Auswirkungen auf gegenseitiges Kompetenzverständnis (Arbeitsuchender kennt die real geforderten Anforderungen, Arbeitgeber kann sich auf eine hiesigen Ansprüchen entsprechende Überprüfung verlassen) abstützt, durchaus Chancen für eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen qualifizierter Personen der Zielgruppen FL (B) und VA zugemessen werden.

Empfehlung 3: „Validation des acquis“: Zielgruppe explizit einbeziehen

Das BBT ist einzuladen, in der zurzeit laufenden Evaluation des Projektes Validation des acquis Wirkungen auf und spezieller Bedarf von den Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene zu beobachten und auszuwerten (allenfalls unter Beizug von Experten des BFM).

Ein solcher expliziter Einbezug in das Projekt stärkt sowohl die Wahrnehmung des speziellen Bedarfs der Zielgruppen als auch Interesse und Zugang zu den entsprechenden Angeboten bei der Zielgruppe selbst und den Betreuungssystemen.

Beobachtung:

Statement 5:

„Männer überschätzen ihre Möglichkeiten und sind entsprechend anspruchsvoll, Frauen unterschätzen ihre Möglichkeiten, wir bringen sie kaum aus dem Haus.“

Einverstanden: 12

Nicht einverstanden: 6

Weiss nicht: 3

Statement 6

„B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene mit guten Ausbildungen haben oft zu hohe Ansprüche betreffend ihrer beruflichen Integration, was ihre Beratung erschwert und den Integrationserfolg negativ beeinflusst.“

Einverstanden: 15

Nicht einverstanden: 2

Weiss nicht: 3

Das aus einem Interview stammende Statement 5 wird von einem Drittel der Befragten als zu generalistisch, zu pauschal und zum Teil im Widerspruch zu eigenen Erfahrungen stehend abgelehnt; wenn schon würde eher der erste Teil bezüglich der Einstellung der Männer zutreffen als der zweite bezüglich der Frauen. Zwei Drittel sind aber doch der Meinung, dass sich genderspezifische Verhaltensweisen in den genannten Richtungen feststellen lassen.

Das zweite Statement macht eine Aussage, die offensichtlich weitgehend den Erfahrungen der Befragten entspricht: Gute Qualifikationen im Herkunftsland bergen die grosse Gefahr einer Diskrepanz von Selbst- und Fremdbild, was die Bereitschaft zur Teilnahme an integrationsfördernden Massnahmen senken und dazu führen kann, dass Beratungen nicht angenommen werden. Gute Qualifikation *kann* daher ein mögliches Risiko für die Arbeitsmarktintegration darstellen.

Interpretation der Erkenntnisse der Expertinnen und Experten bezüglich Chancen und Risiken der Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt:

Die Aussagen der Expertinnen und Experten weisen auf die grosse individuelle Heterogenität der Angehörigen der beiden Zielgruppen hin: Chancen und Risiken sind nicht an den Status gebunden; es gibt eine Minderheit von Personen, die über gute Qualifikationen verfügen und trotzdem oder sogar gerade wegen diesen nur eine beschränkte Chance resp. ein erhöhtes Risiko auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt haben. Es gibt gendertypische Verhaltensweisen, die aber nicht generalisiert werden dürfen. Grundsätzlich haben die Zielgruppen im Vergleich zur Gesamtheit der erwerbsfähigen Bevölkerung ein deutlich erhöhtes Risiko zur Erwerbslosigkeit; entsprechend der grossen Heterogenität lässt sich dieses nicht mit einigen wenigen zielgruppenspezifischen Massnahmen senken. Die Hypothese der Autorinnen und Autoren, dass sich keine generellen Erfolgsfaktoren feststellen lassen, wird von den Expertinnen und Experten bestätigt.

5.3 Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten zum Unterschied der Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen

Die quantitative Untersuchung zeigt markante Unterschiede bei der Arbeitsmarktintegration von Vorläufig Aufgenommenen und B-Flüchtlingen. Der Unterschied liegt bei ca. 30%. Während bei den B-Flüchtlingen rund 20% eine Erwerbstätigkeit haben, sind dies bei den Vorläufig Aufgenommenen fast 50%. In den Interviews wurden die Fachpersonen zu diesem Unterschied befragt, allerdings konnten wenig stichhaltige Gründe gefunden werden, die diese Differenz erklären würden.

Die Befragten geben einerseits den weniger *schwerwiegenden biographischen Hintergrund* bei Vorläufig Aufgenommenen an, weshalb diese eher eine Arbeitsstelle hätten. Der Anteil von Personen mit *ökonomisch bedingter Migrationsmotivation* sei bei Vorläufig Aufgenommenen höher als bei B-Flüchtlingen, sie seien deshalb eher bereit, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren und kämen besser mit der neuen Situation zurecht.

Die frühere Annahme, dass B-Flüchtlinge besser ausgebildet seien als Vorläufig Aufgenommene, entspricht nach Ansicht der Befragten heute nicht mehr den Tatsachen. Die *Bildungshintergründe* haben wenig mit dem rechtlichen Status zu tun.

Uneinig sind sich die Experten darin, ob sich Vorläufig Aufgenommene wegen *tieferer Sozialhilfeleistungen* aktiver um AM-Integration bemühen. 14 der 21 Befragten haben hierzu keine Meinung, nur 3 stimmen dem zu. Der *provisorische Status* als Motivator bzw. Druck erzeugender Faktor ist ebenfalls umstritten. 8 von 21 Befragten sehen dies als einen der Gründe, 6 Befragte teilen diese Ansicht nicht, 7 können keine Aussage dazu machen.

6 Erkenntnisse der Expertinnen und Experten zu erfolgversprechenden Faktoren

In der ersten Befragungsrunde wurde den Interviewpartnern aus den Kantonen eine Reihe möglicher erfolgversprechender Faktoren zur Bewertung vorgelegt. Es ging einerseits um eine Einschätzung der Bedeutung der Faktoren für die Arbeitsmarktintegration im Allgemeinen und in einem zweiten Schritt um die Ausgestaltung dieses Faktors im eigenen Kanton. Die allgemeine Bewertung wird in der untenstehenden Grafik abgebildet. Sie zeigt das Spektrum von 4.8 (Sprachförderung) bis 2.4 (Steuerpolitik) auf einer Skala von 1 (gar nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig). Die Antworten basierend auf 15 bis 7 Antwortenden pro Faktor.

Bewertung der Wichtigkeit der 7 Faktoren für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe:

Wie aus Abbildung 9 ersichtlich wird, liegen die Faktoren sehr nahe beieinander, was die Einschätzung bzgl. ihrer Wichtigkeit für die Arbeitsmarktintegration betrifft. Die Faktoren sind nicht immer ganz trennscharf. Einzig die Steuerpolitik liegt in der Meinung der Expertinnen und Experten mit deutlichem Abstand auf dem letzten Platz.

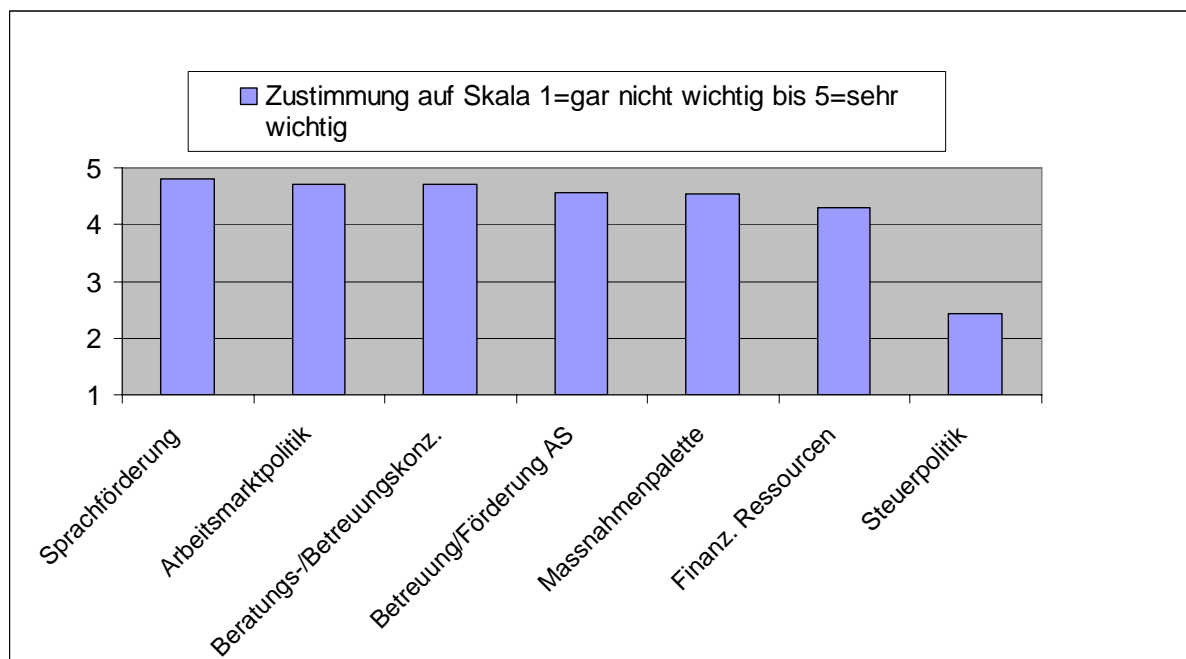


Abbildung 9: Bewertung der 7 Erfolgsfaktoren durch Expertinnen und Experten

In den folgenden Unterkapiteln werden nun in der Reihenfolge der geschätzten Wichtigkeit die 7 Faktoren vorgestellt, die Aussagen dazu aus den Interviews zusammengefasst und die entsprechenden Zitate, die in der zweiten Befragungsrunde gespiegelt wurden, aufgeführt.

Die den Faktoren zugeordneten Empfehlungen orientieren sich an Aussagen der Expertinnen und Experten, teilweise ergänzt und vertieft durch Erkenntnisse aus vergleichbaren Studien. Die Empfehlungen skizzieren, wie ein Faktor möglicherweise zu einem Erfolgsfaktor für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe wird.

6.1 Sprachförderung

Beobachtung:

Sprachförderung steht nicht nur in der Bewertung der hier befragten Expertinnen und Experten an erster Stelle, Sprachförderung findet sich auch in allen Leitbildern, Gesetzen und Absichtserklärungen der 6 Kantone, die in dieser Studie untersucht wurden. Gemäss Hartmut Esser⁵¹ ist Sprache „der Schlüssel zur Sprachintegration in das Aufnahmeland“⁵¹ Esser gibt dabei zu bedenken, dass Spracherwerb „seinerseits vor allem von der Existenz von Lernopportunitäten, wie sie sich als Folge von Alltagskontakten ergeben, abhängig“ ist.

In den untersuchten Kantonen bestehen ganz unterschiedliche Angebote an Sprachförderung, die von kostengünstigen Sprachkursen durch Freiwillige, Zugang zu kommerziellen Angeboten bis hin zu sehr teuren und zeitintensiven Vorbereitungskursen für eine Hochschule⁵² oder in Einzelfällen Privatunterricht reichen.

Die Befragten widerspiegeln insofern den aktuellen Diskurs der Bedeutsamkeit der Sprachförderung als sie diese als wichtigsten Faktor für die berufliche Integration gewichten. Sie nehmen zu zwei provokativen, untereinander kontroversen Statements (6 und 7) bezüglich Sprachförderung, die in der Erstrunde von Expertinnen und Experten geäussert wurden, wie folgt Stellung:

Statement 7

„Die Sprachförderung ist wichtig, wird heute aber eher überschätzt; frühe Arbeitsmarkterfahrungen sind genau so wichtig.“

Einverstanden: 11

Nicht einverstanden: 10

Statement 8

„Sprachkurse sollten obligatorisch sein; es darf niemand Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, der nicht vorgängig oder parallel einen Sprachkurs absolviert.“

Einverstanden: 11

Nicht einverstanden: 10

Statement 9

„Sanktionen sind in Lernangeboten sehr kontraproduktiv; das Passivverhalten der Gezwungenen stört die Lernwilligen.“

Einverstanden: 9

Nicht einverstanden: 11

Weiss nicht: 1

Die Hälfte der Fachpersonen hält an der überragenden Bedeutung von Sprachförderung fest, die andere Hälfte ist der Meinung, frühe Arbeitsmarkterfahrungen seien genau so wichtig. Es darf nach Meinung dieser Hälfte der Befragten nicht dazu kommen, dass jemand wegen ei-

⁵¹ Esser, Hartmut: Integration und ethnische Schichtung. Mannheim 2001.

⁵² Intensivsprachkurs im Rahmen des Universitätsvorbereitungskurses, Fribourg, Kosten ca. CHF 3000.-

nes Sprachkurses eine Stelle nicht antrete. Frühe Arbeitsmarkterfahrungen stellen – wie einer aus diesem Meinungsspektrum festhält – ebenfalls eine gute Sprachförderung dar.

Dem wird entgegnet, Sprachkurse seien eine Voraussetzung, um auf dem Arbeitsmarkt eine bessere Perspektive zu haben als nur gerade die prekärsten Stellen im Hilfsarbeitsbereich. „Privilégier l'intégration professionnelle à tout prix et plus tôt que possible revient à limiter pour une majorité de personnes les possibilités de progresser professionnellement par la suite. Ce choix limite aussi la possibilité que les familles ne deviennent à terme indépendantes de l'aide sociale car ces premiers emplois seront sans doute très mal payés“.

Allerdings wird ein „Verbot des Zugangs zum Arbeitsmarkt ohne vorgängigen Sprachkurs“ als nicht durchsetzbar bezeichnet. Es wird als „unsinnig“ bezeichnet, jemand am Antritt einer Stelle zu hindern, nur weil er zuerst einen Kurs absolvieren müsse. Wenn alle Personen, bevor sie auf den Arbeitsmarkt gelangen, ein bestimmtes Sprachniveau erreichen müssten, würden noch viel weniger Personen arbeiten.

Insbesondere sind obligatorische Sprachkurse umstritten. Die Hälfte der Befragten plädiert für ein Obligatorium. Bildungsferne Personen könnten nur durch klare Regelungen zu einem Kursbesuch bewegt werden. In patriarchalischen Familienstrukturen erleichtere ein Obligatorium den Frauen den Zugang zu (in diesem Fall frauenspezifischen) Kursen. Andererseits geben die Kritiker eines Obligatoriums zu bedenken, dass obligatorisch verordnetes Lernen für die Motivation nicht förderlich sei, Motivation aber „ist Voraussetzung um eine Sprache zu erlernen“. „L'obligation me paraît excessive. Je préfère qu'on parle d'encouragement et qu'on donne les moyens à la personne de suivre un cours, par exemple en organisant une garderie pour les enfants“.

Sanktionen in Lernangeboten werden von den befragten Fachleuten aus didaktischen Gründen tendenziell eher abgelehnt. Mit der Androhung von Sanktionen besuchte Sprachkurse bekommen einen Strafcharakter; wer einen Kurs nur unter dem Aspekt des Vermeidens von Sanktionen besucht, wird kaum die für den Spracherwerb nötige Motivation mitbringen. Hier sehen die Befragten die Gefahr, dass das Verhalten von Unmotivierten in einem Kurs zu einer Belastung für Motivierte werden könnte.

Bewertung:

In Bezug auf die Frage eines Sprachkurs-Obligatoriums für Flüchtlinge ist der Blick auf die Erfahrungen im gesamten Erwachsenenbildungsbereich, insbesondere auf das Weiterbildungsverhalten der ausländischen Erwerbsbevölkerung zu richten. Die Schweiz verfügt gemäss der Studie „Integration durch Bildung“ von C. Landert⁵³ mit einer durchschnittlichen Quote von 38% über einen im europäischen Vergleich mittleren Beteiligungsgrad der Erwerbsbevölkerung am Erwachsenenbildungsangebot; deutlich geringer ist dabei die Beteiligung der ausländischen Bevölkerung mit nur 31%. Nutzungsunterschiede lassen sich nach dieser Studie v.a. nach Herkunftsland und sozioökonomischer Zugehörigkeit feststellen.

Wie Schröder-Naef⁵⁴ bereits 1997 nachwies, sind die Zugangshemmnisse zur Weiterbildung umso bedeutsamer, je grösser die schulischen Defizite sind. Sog. „Bildungsferne“ bringen infolge negativer eigener Schulerfahrungen und verminderten Vertrauens in die eigene Lern-

⁵³ Landert, Charles: Integration durch Bildung. Recherchen zur Grund- und Weiterbildung von Ausländerinnen und Ausländern. Im Auftrag von Kulturprozent, Life & Work, Zürich 2004.

⁵⁴ Schröder-Naef, Regula: Warum Erwachsene (nicht) lernen. Zum Lern- und Weiterbildungsverhalten Erwachsener in der Schweiz. Zürich 1997.

fähigkeit Bildungsangeboten erhöhte Vorbehalte entgegen. Ausländer in sozioökonomisch prekären Situationen werden andererseits aber auch durch strukturelle Barrieren wie Doppelbelastung oder weniger Zeitsouveränität in prekären Arbeitsstellen am Zugang behindert.

Seit Mitte der 90er Jahre versuchen mehr und mehr EU-Länder diese schwierige Ausgangslage mit Bildungsbondpflichten für die erwachsene Migrationsbevölkerung zu durchbrechen, seit einigen Jahren nun auch in Form von „Integrationsverträgen“, die eine Verweigerung des Kursbesuchs mit Sanktionen belegen. Ziele dieser Massnahmen, die sich auf „Gemeinsame Grundprinzipien für die Integration von Zuwanderern“ des EU-Rates beziehen, sind einerseits „Kostensenkung bezüglich späterer Sozialhilfemassnahmen“, andererseits „Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes“. In der Schweiz laufen erste Pilotversuche von Sprachkursbondpflichten verknüpft mit Integrationsvereinbarungen 2008 an.

Für die Zielgruppen der Vorläufig Aufgenommenen und der B-Flüchtlinge kann eine solche Massnahme insofern nicht in Erwägung gezogen werden, als eine Ausweisung als letzte Sanktion bei Verweigerung aufgrund ihres Status nicht in Frage kommt. Allerdings wären aber Sanktionen in Form von Reduktion von Sozialhilfeleistungen resp. eines Aufschubs der Regulierung einer Vorläufigen Aufnahme zu Status B denkbar.

Die Wirksamkeit obligatorischer Sprachkurse ist in der Evaluationsforschung nach wie vor umstritten. Die Bundeszentrale für politische Bildung, eine Bundesanstalt des deutschen Innenministeriums, weist in einem Essay⁵⁵ darauf hin, dass noch zu wenig Erfahrung mit Bondpflichten in den EU-Ländern vorliegen, um eine Beurteilung machen zu können. Allerdings wird in diesem Essay zu Bedenken gegeben, dass Deutschland, das das Bondpflichten zu solchen Kursen nur sehr zurückhaltend handhabt und erst seit 2004 praktiziert, im Vergleich mit den Niederlanden, wo das Bondpflichten bereits 1998 eingeführt wurde und seit 2003 sehr hart gehandhabt wird, eine bedeutend niedrigere Arbeitslosenquote bei Migranten aufweist als die Niederlande. Joppke, der Autor des Essays, vermutet, die Bedeutung der in der EU propagierten Sprachbondpflichten sei in erster Linie „in der Beschwichtigung der einheimischen Mehrheitsbevölkerung, die neuen Zuwanderern notorisch misstrauisch gegenübersteht“ zu suchen.

Der in der Schweiz für Qualität und Angebotsentwicklung der Weiterbildung zuständige Verband SVEB stellt in seinem ersten bildungspolitischen Grundsatz⁵⁶ fest: „Die Freiwilligkeit der Teilnahme an Weiterbildung ist zu wahren“. Der SVEB setzt voll auf Freiwilligkeit, verbunden mit einem „Anreizsystem für benachteiligte Gruppen“ im Kontext einer allgemeinen „Förderung der Weiterbildungsbereitschaft in der Bevölkerung“. Seit 2006 (Bildungsverfassung) besteht in der Schweiz ein verfassungsmässiger Auftrag zur Förderung der Weiterbildung; der Bundesrat sieht gemäss seinem Communiqué⁵⁷ zum Start der Vorarbeiten an einem möglichen Rahmengesetz insbesondere die Förderung von „bildungsfernen Schichten“ vor.

In den bestehenden kantonalen Weiterbildungsgesetzen ist der vom SVEB empfohlene Grundsatz der Freiwilligkeit von Erwachsenenbildung nicht berücksichtigt. Hingegen wird hier in den neueren oder neu revidierten Gesetzen eine Verbindung zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen der ALV hergestellt; diese sehen unter dem Gesichtspunkt der „Schadensminderungspflicht“ der Versicherten ein Bondpflichten zum Kursbesuch vor. Bondpflichten Sprachkurse für B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene wären demnach kein Unikum in

⁵⁵ Joppke, C: Fördern Pflicht- Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern? In: Fokus Migration; Dossier der Bundeszentrale für politische Bildung, Nr. 8; Bonn Okt. 2007.

⁵⁶ SVEB: Bildungspolitische Grundsätze und Forderungen an ein neues Weiterbildungsgesetz, Zürich 2006.

⁵⁷ Pressemitteilung vom 30.1.08

der schweizerischen Bildungslandschaft. Aus didaktischen Gründen (Lernmotivation) ist aber von einem Obligatorium eher abzusehen und wären positive Anreize und eine Senkung von Zugangshindernissen, so wie dies die SVEB-Grundsätze für die entsprechende eidgenössische Gesetzgebung anregt, vorzuziehen.

Besondere Beachtung ist der Sprach- (und allgemeinen Schulbildungs-) Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Zielgruppen der B-Flüchtlinge und der Vorläufig Aufgenommenen zu schenken. Aufgrund der heutigen Regelungspraxis, derzufolge die Ablösung von der Sozialhilfe eine Voraussetzung für Gewährung des Status B an Vorläufig Aufgenommene darstellen kann, nehmen Jugendliche häufig prekäre oder andere unqualifizierte Erwerbsarbeit an, um damit mitzuhelfen, das Einkommen der Familie zu sichern. Sie verpassen so den Einstieg in die Berufsbildung und damit die Chancen zu einer späteren erfolgreichen Berufslaufbahn. Hier sollten unbedingt Sprachförderung und Ausbildung Vorrang vor raschem Arbeitsmarkteintritt bekommen. Um den ungeeigneten Anreiz der Regelungspraxis zu umgehen, könnte die Berufsbildung dieser Jugendlichen so stipendiert werden, dass deren Einkommen aus prekärer Erwerbsarbeit kompensiert wird.

Schliesslich ist aber daran zu erinnern, dass Sprachförderung nicht ausschliesslich in Sprachkursen stattfindet sondern die Entwicklung der Sprachkompetenz in viel bedeutenderem Umfang von „der Existenz von Lernopportunitäten, wie sie sich als Folge von Alltagskontakten ergeben, abhängig“ (Esser, s. Fussnote 51) ist. Dies spricht für den Grundsatz „immersiver Sprachförderung“ in allen Beratungs-, Betreuungs-, Informations- und Beschäftigungsmassnahmen für die Zielgruppen sowie ganz generell für deren Zugang zu Kontakten mit der Aufnahmegesellschaft als Voraussetzung für „Lernopportunitäten“.

Empfehlung 4: Sprachförderung

4.1 Die Praxis der beobachteten Kantone mit ihrer breiten Palette von Sprachkursangeboten, (angepasst nach Bildungsstufen: für Nichtalphabetisierte bis Hochschulabsolventen) ist beizubehalten und wo nötig zu erweitern.

4.2 Auf ein flächendeckendes Obligatorium für den Besuch von Sprachkursen ist grundsätzlich zu verzichten. Hingegen kann es sinnvoll sein, Informationsveranstaltungen und Erstkontakte mit Sprachförderungsangeboten („Schnupperstunden“) obligatorisch zu erklären, um so mentale Barrieren durch erste Kontakte abbauen zu können.

4.3 Für Jugendliche und junge Erwachsene haben Sprachkurse und Ausbildungen Vorrang vor rascher Arbeitsmarktintegration. Um das Problem der Erwerbspflicht der Jugendlichen zugunsten einer raschen Ablösung der Familie von der Sozialhilfe zu entschärfen, sind Sprachförderung und Berufsbildung von Jugendlichen der Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene angemessen zu stipendieren.

4.4 Immersive Sprachförderung ist als generelle Aufgabe in allen Beschäftigungs-, Informations-, Beratungs- und Betreuungsmassnahmen mit zu berücksichtigen.

6.2 Arbeitsmarktpolitik

Beobachtung:

Die Befragten weisen auf eine grosse Unsicherheit der Akteure (behördenseitig und wirtschaftsseitig) bezüglich Aufenthaltsbewilligungen und Status hin. Die beachtliche Anzahl an Status nur schon im Asylbereich (N, FL (B), VA FL (F), VA (F)) führe zu Verwirrungen. Insbesondere problematisch ist die Bezeichnung „Vorläufig“ bei den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und den Vorläufig Aufgenommenen, welche auf ein Provisorium hinweise und nicht förderlich für eine Arbeitsmarktintegration sei.

Der erhöhte administrative Aufwand bei der Einstellung eines Flüchtlings oder einer vorläufig aufgenommen Person sowie die auf den Lohn zu entrichtenden Abgaben (SiRück, Quellensteuer), belaste KMU⁵⁸. Für grosse Unternehmen mit einer eigenen Personalabteilung stellten Abgaben oder das Einholen von Bewilligungen kein Problem dar.

Die befragten Fachpersonen bemängeln die Informationsleistung der zuständigen Arbeitsmarktbehörde. Diese unternehmen ihrer Ansicht nach zu wenig, um die Arbeitgeber über neue Weisungen zu informieren und um Vorbehalte gegenüber der Anstellung eines Flüchtlings oder eines Vorläufig Aufgenommenen abzubauen. Diese Bemerkung bezieht sich insbesondere auf die Erleichterungen im Arbeitsmarktzugang für Vorläufig Aufgenommene, die seit dem 1. April 2006 in Kraft sind, aber noch zuwenig bekannt ist auf dem Arbeitsmarkt.

Statement 10

„Die Information der Arbeitgeber ist heute immer noch ungenügend; viele Arbeitgeber werden durch die verschiedenen Status abgeschreckt.“

Einverstanden: 18

Nicht einverstanden: 3

Einstimmig unterstützen alle befragten Expertinnen und Experten die Aussage einer Kollegin aus der Erstbefragung, Arbeitgeber müssten durch eine explizit auf die Zielgruppen ausgerichtete Informationspolitik motiviert und sensibilisiert werden, Personen aus dem Asylbereich anzustellen.

Statement 11

„Behörden aber auch die Politik (z.B. wirtschaftsnahe Parteien) sind bezüglich Information und Motivation der Arbeitgeber gefordert.“

Einverstanden: 21

Um die von den Befragten monierten Probleme und Unsicherheiten bei der Anstellung von Vorläufig Aufgenommenen nachzuvollziehen, wurden von den Autoren dieser Studie bei den kantonalen Arbeitsmarktbehörden aller sechs Kantone die Prozess- und die Strukturqualität eines fiktiven Bewilligungsverfahrens für eine Arbeitnehmerin mit einer Vorläufigen Aufnahme getestet. In einem ersten Schritt wurde versucht, über das Internet das richtige Antrags-

⁵⁸ Die Hypothese, Kantone mit einem hohen Anteil KMU hätten eine tiefere Integrationsquote der Zielgruppen wurde statistisch überprüft, kann aber nicht belegt werden. S. Anhang.

formular zu suchen und wenn möglich zu bearbeiten. Im zweiten Schritt wurde mit den im Internet angegebenen Stellen telefonischer Kontakt aufgenommen mit dem Anliegen, eine Person mit einer Vorläufigen Aufnahme einzustellen; die zuständigen Behördenvertreter wurden angefragt, wie genau vorzugehen sei, welche Chancen bestünden und wie lange es dauere, bis mit einer Bewilligung gerechnet werden könne.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich ohne telefonische Wegleitung durch das zuständige Amt das Auffinden und das Ausfüllen des Formulars auf dem Internet als schwierig gestaltet. Meist dient das Arbeitsbewilligungsgesuchsformular mehreren Zwecken (auch für Personen mit N- und B-Bewilligungen) und ist deshalb mit unklaren oder verwirrenden Hinweisen ausgestattet (Inländervorrang, Beilage von Lebenslauf), welche für Vorläufig Aufgenommene offensichtlich nicht gültig sind. Die telefonisch kontaktierten Auskunftspersonen sind jedoch sehr kompetent und leisten Hilfe beim Ausfüllen des Formulars.

Die Prozessqualität (Zugang und Erreichbarkeit, Bedienung, Auskunft) ist allgemein gut und „kundenfreundlich“, die Strukturqualität (erforderlicher Aufwand, Verständlichkeit der Unterlagen) muss in 3 der 6 untersuchten Kantonen als tendenziell abschreckend qualifiziert werden. Die Dauer bis zum Erhalt der Bewilligung wird auf 1-2 Wochen geschätzt, nur in einem Kanton würde es laut telefonischer Auskunft mehr als einen Monat dauern bis die Bewilligung vorliege.

Bewertung:

Die Vielfalt der ausländerrechtlichen Status, die Bezeichnung „Vorläufig“, insbesondere aber auch die rasche Kadenz der mit den Status verbundenen Änderungen der rechtlichen Regelungen stellen eine Erschwerung für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen dar. Das Problem stellen weniger die materiellen Vorgaben und Einschränkungen dar, die mit den letzten Revisionen deutlich abgebaut wurden; ein schwerwiegendes Handicap der Zielgruppen gegenüber ihren Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt stellen vielmehr Unwissen und Unsicherheit bezüglich ihres Status bei den Arbeitgebern dar, insbesondere jenen KMU, die über keine professionelle Personalabteilung verfügen. Hier kann eine gute Informationspolitik, z.B. ein spezifisch für die Vorläufig Aufgenommenenerstellter, einfach verständlicher, auf dem Internet leicht auffindbarer Leitfaden sowie gut versiertes Auskunftspersonal wesentliche Erleichterung schaffen. Offensichtlich gute Erfahrungen machen Kantone, die in ihren Migrationsdiensten spezielle, für interessierte Arbeitgeber leicht zugängliche Spezialstellen für alle Fragen rund um die Einstellung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich eingerichtet haben.

Für die von den Befragten vorgeschlagenen „Informations- und Motivationsaktivitäten“ der Behörden gegenüber Arbeitgebern zugunsten einer Öffnung von Arbeitsplätzen für die Zielgruppen kann auf die sehr positiven Erfahrungen des Lehrstellen-Marketings im Rahmen des Lehrstellenbeschlusses 1 Mitte der 90er Jahre verwiesen werden: In den Kantonen oder in einzelnen Arbeitsmarktregionen wurden sog. „Runde Tische“ oder Plattformen eingerichtet, an denen alle Akteure rund um den Übertritt von der Sekundarstufe ins Berufsbildungssystem teilnahmen. Gegenstand der Gespräche waren Erfahrungen, Anliegen, Sorgen der verschiedenen Akteursgruppen, Stellungnahmen zuhanden der Behörden und politischen Instanzen (im Vorfeld des neuen Berufsbildungsgesetzes) mit der Wirkung einer breiten Sensibilisierung und Erhöhung der Bereitschaft seitens Betriebe, wieder vermehrt Lehrstellen zu schaffen und auch weniger leistungsfähige Schulabgänger zuzulassen.

Empfehlungen 5: Arbeitsmarktpolitik

5.1 Statusregelungen und kantonale Bewilligungsverfahren sind mit leicht zugänglichen Informationsplattformen in einfacher und verständlicher Sprache und speziell für die Vorläufig Aufgenommenen eingerichteten Formularen zu kommunizieren.

5.2 Alle für die Integration der Zielgruppen zuständigen und engagierten Akteure (kantonale und/oder kommunale Behörden, Hilfswerke) und für die entsprechende Region relevante Wirtschaftsvertreter sind an runden Tischen oder Plattformen zusammenzubringen mit dem Ziel, Anliegen und Erfahrungen in Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen auszutauschen und so die nötige Sensibilität für die Zielgruppen zu schaffen.

6.3 Beratungs- und Betreuungskonzept

6.3.1 Aufbaukonzept Beratung/Betreuung

Beobachtungen:

Von den ausgewählten Kantonen sind vier explizit zentral (BE, LU, GE, FR), einer dezentral (BL) und einer faktisch zentral (BS, nur 3 Gemeinden die die Aufgaben an die Stadt Basel delegieren) organisiert. Alle befragten Fachleute halten die zentrale bzw. die dezentrale Organisationsform, wie sie in ihrem Kanton festgelegt ist, jeweils für adäquat. Niemand stellt das Modell seines eigenen Kantons grundsätzlich in Frage.

In vier Kantonen sind Hilfswerke an der Betreuung der Zielgruppen beteiligt: Kantone BE, FR, GE, LU; Hilfswerke: Caritas, SAH, Rotes Kreuz und HEKS.

Einzig im Kanton Luzern erfolgt die Betreuung durchgängig (Status N bis C) aus einer Hand (Caritas). In den anderen Kantonen sind jeweils verschiedene Stellen (verschiedenen NPO's oder kantonalen Stellen) in den unterschiedlichen Phasen für die Zielgruppen zuständig, mit der Folge, dass bei jedem Übergang eine Schnittstelle besteht und damit auch ein personeller Wechsel für die betreuten Personen.

In Genf unterscheidet das Hospice Général bei der Massnahmenzuweisung der von ihnen betreuten Personen (mit Status N und VA) nicht nach Status. Die Zuweisung in die Arbeitsintegrationsprogramme und Sprachkurse erfolgt nach individuellem Bedarf und aktueller Lebenslage der Betroffenen.

Die Kantone LU und BL arbeiten mit spezialisierten Stellenvermittlern. In Luzern wird diese Funktion vom SAH wahrgenommen, das speziell geschulte Mentorinnen und Mentoren für die Förderung und Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen einsetzt. In BL greift die Gemeinde Pratteln bei Bedarf nicht nur bei den Zielgruppen, sondern bei allen Sozialhilfeempfangenden auf einen privaten Stellenvermittler zurück. Die Zusammenarbeit der Flüchtlinge mit ihrem Stellenvermittler erfolgt in zwei Schritten: Zuerst machen sich die beiden gegenseitig bekannt, wird Vertrauen aufgebaut und die Potentiale geklärt – in Luzern in einem 2-wöchigen Assessment, in Pratteln in einem Gespräch – bevor dann im zweiten Schritt die Mentorin / der Mentor resp. die Vermittlerin / der Vermittler aktiv die Stellensuche unterstützt, auch indem mit direkten Kontakten zu den Arbeitgebern Interesse für den einzelnen Klienten aufgebaut wird. Arbeitgeber und Klientinnen und Klienten erhalten das Angebot, in einer ersten Phase an der neuen Stelle von der Mentorin / vom Mentor resp. der Vermittlerin / dem Vermittler begleitet zu werden. Die privaten Stellenvermittler in Pratteln werden auf Provisionsbasis entlohnt.

Verschiedene Modelle der Zusammenarbeit zw. Hilfswerken und Behörden im Bereich der Flüchtlingsintegration⁵⁹:

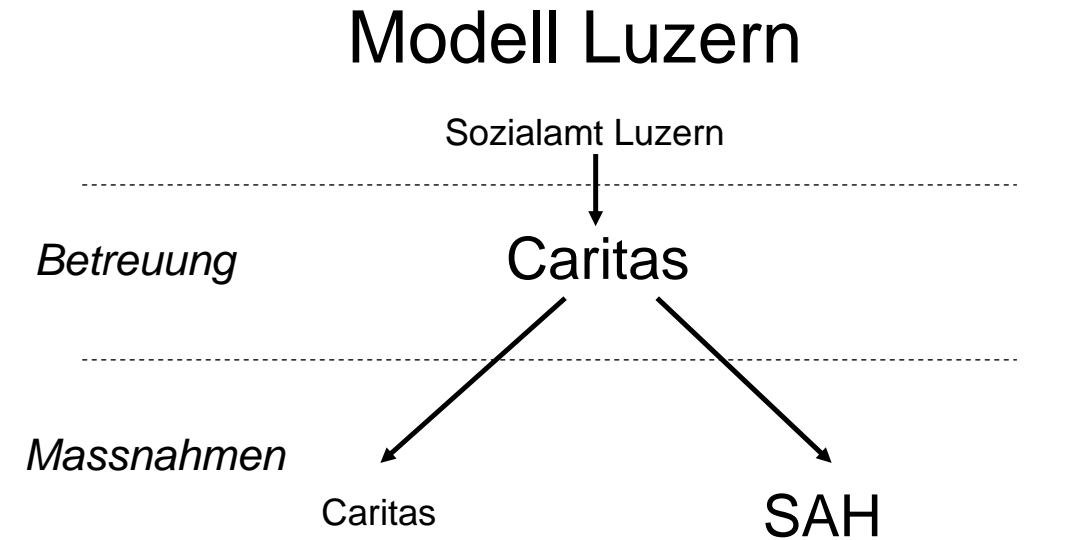


Abbildung 10: Kooperationsmodell Luzern

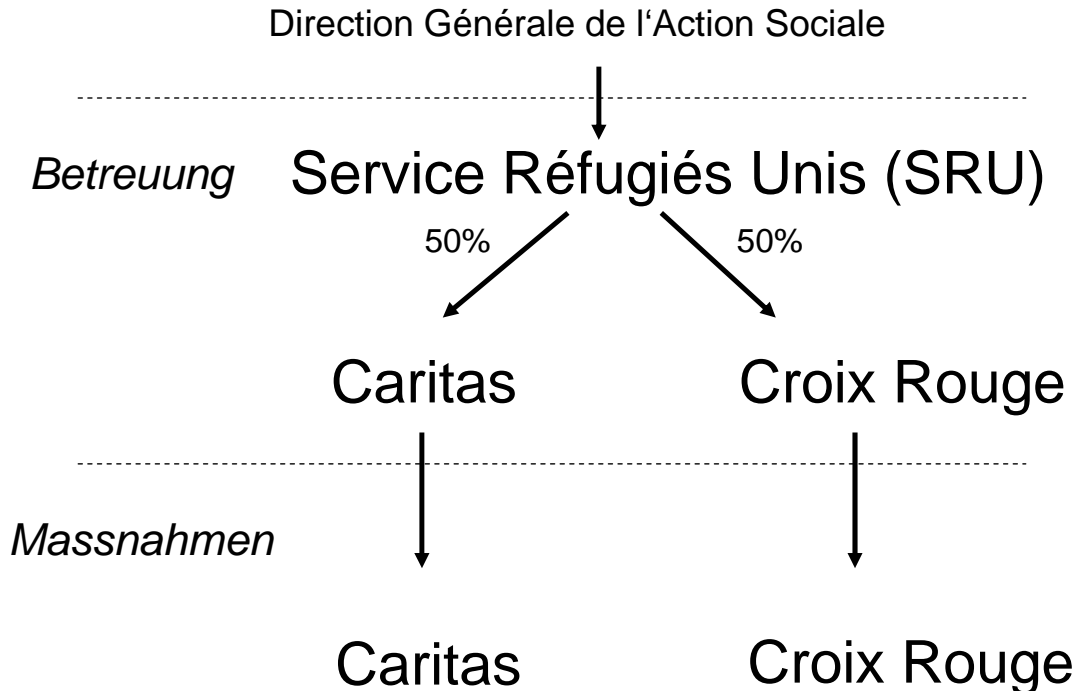


Abbildung 11: Kooperationsmodell Genf

⁵⁹ Die Betreuung der Vorläufig Aufgenommene ist meist anders geregelt als die Betreuung der B-Flüchtlinge

Modell Bern

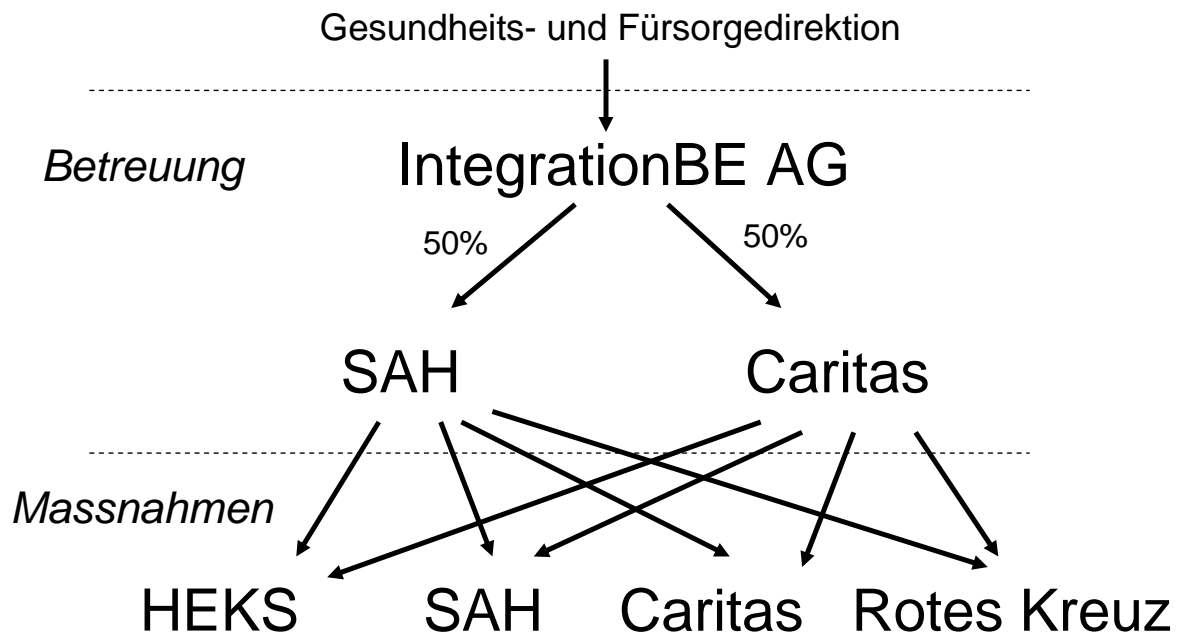


Abbildung 12: Kooperationsmodell Bern

Bewertung:

Im Laufe der letzten 20 bis 30 Jahre hat sich im Bereich der sozialen und pädagogischen Arbeit eine zunehmende und immer weitergehende Spezialisierung herausgebildet; diese hat zwar den Vorteil, dass entsprechend ausgebildete Spezialistinnen und Spezialisten immer differenzierter auf die spezifischen Problemlagen eines Klientels eintreten können; andererseits bringt diese Spezialisierung den gewichtigen Nachteil vermehrter Zuständigkeitswechsel mit: die gleiche Person wird nacheinander von den verschiedenen Fachpersonen abgeklärt, beraten, weitergewiesen. Soziale und pädagogische Arbeit baut aber primär auf Beziehung auf. Beziehungsarbeit lässt sich nur mit dem Risiko negativer Folgen für die Qualität „taylorisieren“. Jede Schnittstelle zwischen zwei Zuständigen oder zwei Systemen führt zu Unterbrüchen in der Beziehung und im Förderprozess; die Klientin, der Klient muss immer wieder neu Vertrauen aufbauen. Jedes Betreuungssystem muss sich erneut ein Bild der zu betreuenden Person machen, eine Abklärung vornehmen und einen neuen Plan entwickeln. Die Gefahr von Doppelspurigkeiten und Inkohärenzen ist gross.

Die Aufbauorganisation der Betreuung der Zielgruppen sollte sich deshalb an den Anforderungen des eigentlichen *Kernprozesses der Betreuung* orientieren: Dem Aufbau tragender und konstanter Beziehungen zur Klientel. Dabei ist der unterschiedlichen Aufgabenstellung Rechnung zu tragen: Einerseits gilt es, die materielle Grundversorgung der Klientin / des Klienten und seiner Angehörigen sicherzustellen und die damit verbundenen sozialarbeiterischen Fragen zu klären – was eine Klienten- und Klientensystem-Orientierung bedingt – andererseits sind die Förderpotentiale der Klientin / des Klienten in Abwägung ihrer/seiner realen arbeitsmarktlichen Chancen und Risiken abzuklären sowie die entsprechenden Massnahmenangebote auszusuchen und einzuleiten – was eine arbeitsmarktliche und berufsberaterische Sicht- und Arbeitsweise verlangt. Die Verteilung dieser beiden unterschiedlich gerichteten Aufgaben auf zwei verschiedene, entsprechend der je speziellen Aufgabe qualifizierte Institutionen, ist dann sinnvoll, wenn die Zusammenarbeit zwischen beiden explizit geplant

und z.B. in Form einer „Leistungskette“ (welche Institution erbringt welche Vorleistungen) gestaltet wird.

Good Practice bezügl. Aufbauorganisation von Beratung und Betreuung

In Luzern haben die zuständigen Behörden zwei einander ergänzende Leistungsaufträge (statt parallele wie in anderen Kantonen) an zwei Hilfswerke erteilt: Caritas ist für die materielle Grundversorgung und Familienbetreuung zuständig; die berufliche Integration wird durch das SAH abgeklärt und gesteuert. Die Leistungen des SAH sind der betreuenden Organisation Caritas nachgeordnet.

Empfehlung 6: Aufbaukonzept Beratung und Betreuung:

6.1 Das Beratungs- und Betreuungskonzept sollte so aufgebaut werden, dass der Grundsatz konstanter Beziehungen bestmöglich eingehalten werden kann. Es ist darauf zu achten, dass Schnittstellen möglichst vermieden werden können. Dort wo Schnittstellen unumgänglich sind, müssen sie sorgfältig ausgestaltet und ebenfalls dem Grundsatz grösstmöglicher Konstanz (kooperierender Institutionen) entsprechen.

6.2 Eine Aufgabenteilung in soziale Betreuung (Dossierführung: sozialarbeiterischer Auftrag betr. materieller Grundsicherung und Familie) und Arbeitsmarktintegration (Spezialisten mit Arbeitsmarktkenntnissen und agogischer Förderkompetenz) macht Sinn aufgrund der unterschiedlichen Betreuungs- und Beratungsorientierung.

6.3.2 Einschätzungen der Befragten zur Frage von Sonder- oder Regelstrukturen

Beobachtungen:

Statement 13

„Es ist unser Credo, dass keine Sonderstrukturen geschaffen werden sondern dass die Zielgruppen in die bestehenden Regelstrukturen integriert werden“.

Einverstanden: 11

Nicht einverstanden: 10

Statement 14

„Spezifische Massnahmen für Flüchtlinge sind sehr wichtig“

Einverstanden: 14

Nicht einverstanden: 5

Weiss nicht: 2

Bewertung:

Das Meinungsspektrum der Befragten zu diesen beiden von Expertinnen und Experten in der Erstbefragung geäusserten Ansichten zeigt den Anspruch der Fachleute auf eine differenzierte Angebotspalette: Einerseits wird von der Hälfte die Nutzung bestehender Regelstrukturen verlangt, nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt, dass Förderangebote nicht nur zur Integration führen sollen, sondern schon *in sich selbst* eine Integrationsfunktion wahrnehmen sollen. Andererseits wird klar gefordert, dass der doch spezifische Bedarf der Zielgruppen auch

spezifische Angebote erfordere. Dabei wird in den Kommentaren klar auf den Faktor Zeit hingewiesen: „Es macht Sinn, die Zielgruppen nach einer gewissen Zeit in Regelstrukturen zu integrieren“. „La vérité est entre les deux: des mesures spécifiques doivent être créés pour permettre aux réfugiés de s'insérer (et de bénéficier) des mesures réglementaires.“ Die Kritiker der Zuweisung in Regelstrukturen sind skeptisch, ob die „Massnahmenverantwortlichen“ über genügend Informationen verfügen, um sich der speziellen Situation von Flüchtlingen bewusst sein zu können.“ Diese Skepsis kommt auch in der Bewertung von Statement 15 in Bezug auf die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit den RAV zum Ausdruck.

6.3.3 Einschätzungen der Befragten zur interinstitutionellen Zusammenarbeit

Beobachtungen:

Statement 15

„Die Personalberaterinnen und -Berater des RAV sind nicht die richtigen Personen für die Zielgruppen; es fehlt ihnen an Fachwissen und an Zeit, mit dieser Gruppe zu arbeiten.“

Einverstanden: 13

Nicht einverstanden: 5

Weiss nicht: 2

Die Erfahrungen bezüglich Förderung der Zielgruppen in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sind in den meisten Kantonen aus der Sicht der Befragten unbefriedigend. Die Fachleute erachten die ihnen bekannten Personalberaterinnen und -Berater in den RAV als fachlich zu wenig ausgebildet und personell (Betreuungsquote) zu knapp ausgestattet, um angemessen und erfolgreich auf die Anforderungen der Arbeitsmarktintegration dieser Zielgruppen mit ihren Mehrfachhemmnissen bezüglich Arbeitsmarktzugang eingehen zu können. Beratung und Vermittlung der Zielgruppen werden nach Ansicht der Befragten deshalb ungenügend wahrgenommen, weil die RAV in erster Priorität die Anliegen und die Förderung der versicherten Arbeitslosen zu bearbeiten haben

Die Befragten betonen aber gleichzeitig:

Statement 16

„Die Erfahrungen der Arbeitsmarktmassnahmen (AMM) der ALV sollten besser genutzt werden um die Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene besser auf die Realitäten des Arbeitsmarktes auszurichten.“

Einverstanden: 18

Nicht einverstanden: 2

Weiss nicht: 1

Bewertung:

Diese von fast allen Befragten getragene Einschätzung weist auf die Bedeutung *interinstitutioneller Zusammenarbeit* hin. Zwar wird die individuelle Beratung und Vermittlung durch die RAV aus den genannten Gründen als ungeeignet oder ungenügend kritisiert, andererseits wird

aber den Arbeitsmarktlichen Massnahmen eine auch für die Zielgruppe günstige Wirkung zugemessen. Diese Wirkung wird in erster Linie aufgrund der grösseren Nähe der AMM zur Realität des Arbeitsmarktes erwartet.

Konkret bedeutet dies, dass es aus Sicht der Fachleute Sinn machen würde, wenn sie als zielgruppenkompetente Fachpersonen im Flüchtlingsbereich das regionale Angebot an AMM zugunsten ihrer Klienten mitbenutzen könnten. Eine solche Durchlässigkeit von regionalen Integrationsangeboten für verschiedene Klientengruppen (ALV, IV, Sozialhilfe, Schulabgänger) wird explizit im Rahmen der kantonalen IIZ-Plattformen propagiert und in einzelnen Kantonen auch bereits praktiziert. Auf Bundesebene ist das BFM Mitträger des unter Federführung des seco stehenden IIZ-Projektes⁶⁰. In den Befragungen berichten aber nur wenige Expertinnen und Experten über konkrete Erfahrungen mit IIZ auf kantonaler Ebene. Wer mit der Materie besser vertraut ist gibt zu bedenken, dass die Zielgruppen B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene zu klein ist, als dass ihr spezieller Bedarf im Rahmen kantonalen IIZ-Projekte angemessen berücksichtigt werde.

Gerade aber für die sehr anspruchsvolle Frage der Erwerbsfähigkeit, wie sie sich bei der Zielgruppe in Zusammenhang mit einer möglichen Traumatisierung⁶¹ in sehr spezifischer Form stellen kann, wären die professionellen Strukturen von IIZ-MAMAC⁶² sehr geeignet.

Empfehlung 7:

7.1. Die Kenntnisse der RAV-Personalberaterinnen und Berater können verbessert werden, indem entweder

die Fachkompetenz in den RAV durch spezialisierte, für die Fragen und Anliegen der Zielgruppen speziell ausgebildete Personalberaterinnen und -Berater (z.B. mit einer Zusatzqualifikation als Migrationsfachmann/fachfrau) verstärkt wird;

oder die Fachpersonen aus dem Bereich der Flüchtlingsbetreuung eine direkte Zuweisungskompetenz in Arbeitsmarktlichen Massnahmen erhalten.

7.2 Das Potential, das mit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) auf nationaler Ebene geschaffen wurde, wird noch nicht in allen Kantonen ausgeschöpft; für Abklärung, Auswahl und Zuweisung geeigneter Massnahmen sollten vermehrt die bestehenden oder im Aufbau befindlichen Strukturen von IIZ-MAMAC benutzt werden. Die Institutionen, die mit der Betreuung resp. AM-Integration der Zielgruppen betraut sind, sollten Einsitz in den kantonalen IIZ-Strukturen erhalten um dort die spezifischen Anliegen ihrer Klientel einbringen zu können.

⁶⁰ IIZ ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderen Institutionen. Siehe: www.iiz.ch

⁶¹ In der Befragung gehen die Meinungen der Fachleute betr. Zusammenhang von Erwerbsfähigkeit und fluchtbedingtem Trauma auseinander; 11 Befragte sind der Meinung, „Arbeit hilft zur Bewältigung des Traumas“, 9 lehnen eine solche Pauschalisierung ab. Das Meinungsspektrum zeigt, wie wichtig eine individuelle, professionell (d.h. psychiatrisch) abgestützte Abklärung ist.

⁶² **MAMAC (Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management)** will *Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken* künftig rascher wieder in den Arbeitsmarkt integrieren. MAMAC baut auf einem Assessment auf und klärt die Indikation für Integrationsmassnahmen ab.

6.3.4 Einschätzungen der befragten Fachleute zur Frage von Druck zur Teilnahme an Massnahmen:

Beobachtungen:

Statement 17

„Es wird zu wenig Druck gemacht; es könnten 80% der Zielgruppen arbeiten, effektiv sind es aber nur 20%“.

Einverstanden: 4

Nicht einverstanden: 12

Weiss nicht: 4

Statement 18

„Es ist besser mit Incentives zu arbeiten als mit Sanktionen; mit Zulagen und Einkommensfreibeträgen könnte man viel erreichen. Unter dem Strich wird man so sparen.“

Einverstanden: 14

Nicht einverstanden: 5

Weiss nicht: 2

Statement 19

„Sanktionen sind in Lernangeboten sehr kontraproduktiv; das Passivverhalten der Gezwungenen stört die Lernwilligen.“

Einverstanden: 9

Nicht einverstanden: 11

Weiss nicht: 1

Bewertung:

Mit grosser Mehrheit messen die Befragten einem erhöhten Druck auf die Zielgruppen *keine* Wirkung auf eine bessere Arbeitsmarktintegration zu. Sie erachten Anreize, hier in Form von monetären Anreizen vorgeschlagen, als wirkungsvoller gegenüber Sanktionen. Mit dieser Einschätzung entsprechen sie insofern den SKOS-Richtlinien, als diese ebenfalls den Anreizen von Einarbeitungszuschüssen und Einkommensfreibeträgen den Vorrang geben, allerdings sehen diese auch die Möglichkeit einer Senkung des Grundbetrages vor.

Wie bereits in der Diskussion der Einschätzungen der Sprachkurse erwähnt, muss hinsichtlich obligatorisch verordneter, mit der Androhung von Sanktionen verbundener Fördermassnahmen auf die Erkenntnisse der Erwachsenenpädagogik hingewiesen werden. Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung weist auf die zentrale Bedeutung einerseits der „Selbststeuerung“, andererseits der „Lebenslageorientierung“ (situiertes Lernen) beim Lernen von Erwachsenen hin. Zur Selbststeuerung: „Nur der Einzelne weiss selbst wirklich, welche Lerninhalte er benötigt.“ Zum situierten Lernen: „Erwachsene lernen dann besonders erfolg-

reich, wenn bei der Verarbeitung der Lerninhalte die eigenen Wissens- und Erfahrungshintergründe genutzt und neue Informationen daran angeknüpft werden können“⁶³.

Beide Argumente weisen auf die Wichtigkeit einer breiten Palette von Massnahmen hin, die dem unterschiedlichen Bedarf und der Lebenslage der sehr heterogenen Zielgruppen angemessen sind. Die Evaluation arbeitsmarktlicher Massnahmen belegt heute mit aller Deutlichkeit die Wichtigkeit des Allokationsaspekts: Eine Massnahme ist nicht per se gut oder schlecht; für die eine Person kann eine Massnahme sehr wirksam sein, für eine andere kann die gleiche Massnahme sogar zu einer Verzögerung ihrer Integration führen⁶⁴.

Obligatorisch verordnete „Einheitsangebote“ sind deshalb aus erwachsenenpädagogischer Sicht abzulehnen. Voraussetzung für den Aufbau einer adäquaten Palette sind sorgfältige, lebenslageorientierte Bedarfsklärungen und auf die heterogenen Anforderungen der Zielgruppen ausgerichtete Konzepte. In Anbetracht der sehr kleinen Zielgruppe macht dies aber für einen einzelnen Kanton keinen Sinn. Es braucht interkantonale Angebote.

6.3.5 Einschätzungen der Befragten zur interkantonalen Kooperation

Beobachtungen:

Statement 20

„Interkantonale Zusammenarbeit tönt auf dem Papier gut, real kann diese aber kaum umgesetzt werden. Sie scheitert an strukturellen und finanziellen Hindernissen. Bisher sind alle Anläufe im Sand verlaufen“.

Einverstanden: 11

Nicht einverstanden: 3

Weiss nicht: 6

Statement 21

„Wenn mal was funktioniert in der interkantonalen Zusammenarbeit ist das immer personenabhängig.“

Einverstanden: 15

Nicht einverstanden: 3

Weiss nicht: 3

In den Kommentaren geben die Befragten zu verstehen, dass interkantonale Zusammenarbeit aus ihrer Sicht durchaus Sinn machen würde. „On devrait au minimum pouvoir procéder à une harmonisation des approches et à un partage d'expérience“. Es werden aber strukturelle Hindernisse beklagt, die heute eine solche notwendige Kooperation erschweren.

⁶³ Beide Zitate: Neidhardt, Heide: „Zum Lebenslangen Lernen gezwungen? Chancen und Risiken einer gesetzlichen Bildungspflicht für Erwachsene“ DIE, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, 2006.

⁶⁴ Vgl. Lechner e.a., a.a.O, 2006.

Bewertung:

Wie die Rückmeldungen zeigen, scheint die Zusammenarbeit einzelner Kantone z.T. recht gut zu funktionieren, so in der Zentralschweiz, zwischen den beiden Basel und in der Romandie. Es scheint aber doch, dass viele Kantone eigene Versuche und Erfahrungen machen, ohne dass diese gemeinsam ausgewertet und für die Weiterentwicklung verwendet werden können. Zum Teil werden Angebote konzipiert, die entsprechend der kleinen Anzahl potentieller Nachfrager in einem einzelnen Kanton nur schwierig realisiert werden können. Wenn ein Angebot interkantonal genutzt werden kann, sind dessen Chancen auf eine ausreichende Belegung bedeutend besser.

Wie in dieser Studie – insbesondere auch im quantitativen Teil – mehrmals aufgezeigt wird, stellt die im Vergleich zu anderen Zielgruppen sozialpolitischer Massnahmen relativ kleine und bezüglich ihren Förderbedürfnissen sehr heterogene Zielgruppe der B-Flüchtlinge und der Vorläufig Aufgenommenen nicht nur für kleine, sondern sogar für grössere Kantone ein logistisches Problem dar. Massnahmen sollten einerseits möglichst gezielt auf den individuellen Bedarf ausgerichtet sein, andererseits muss für eine betriebswirtschaftlich tragbare Durchführung einer Massnahme aber auch eine kritische Masse an möglichen Teilnehmenden vorhanden sein.

Wenn es tatsächlich – neben der Zuweisung in Regelstrukturen – auch eine der Heterogenität der Zielgruppe angemessene Palette von Sondermassnahmen für B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene braucht, was die Mehrheit der Fachleute deutlich befürwortet (Statement 14), dann sollten die Massnahmen dieser Palette interkantonal angeboten werden; nur so kann eine vertretbare Auslastung erreicht werden.

Empfehlung 8: Massnahmenpalette und interkantonale Zusammenarbeit

8.1 Obligatorisch verordnete Einheitsmassnahmen für B-Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene haben kaum Aussicht auf Erfolg. Massnahmen müssen gezielt auf den individuellen Bedarf ausgerichtet sein; sie sollen das Potential und die Lebenslage der Teilnehmenden angemessen berücksichtigen (situiertes Lernen). Es braucht deshalb eine Vielfalt von Massnahmen.

8.2 Eine differenzierte Palette von Fördermassnahmen, die in einem betriebswirtschaftlich vertretbaren Mass ausgelastet sind, kann nur im Rahmen interkantonalen Zusammenarbeit entwickelt und angeboten werden.

8.3 Die Erfahrungen der Kantone mit ihren unterschiedlichen Angeboten sollten regelmässig systematisch ausgetauscht werden; ein solcher Austausch kann gleichzeitig die organisatorische Basis für Planung und Koordination der zu verstärkenden interkantonalen Zusammenarbeit darstellen.

6.3.6 Einschätzungen der Befragten zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

Beobachtungen:

Statement 22

„Hilfswerke sind Türöffner an der Basis; sie kennen das Terrain gut und haben eigene Netzwerke.“

Einverstanden: 16

Nicht einverstanden: 2

Weiss nicht: 3

Statement 23

„Wichtig ist die Vernetzung mit Ausländerorganisationen; allerdings besteht hier auch eine gewisse Gefahr der Förderung von Parallelgesellschaften.“

Einverstanden: 12

Nicht einverstanden: 3

Weiss nicht: 6

Bewertung:

Die Befragten schätzen zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich entweder aufgrund ihres humanitären und karitativen Auftrages oder wegen ihres Migrationshintergrundes mit den Anliegen und Bedürfnissen der Zielgruppen auseinandersetzen, als wichtige Ressourcen. Wie aus den Kommentaren hervorgeht, wird den Hilfswerken eine gute Vernetzung in der Aufnahmegesellschaft zugesprochen; sie fördern dank dieser Vernetzung nicht nur mittels einer generellen Sensibilisierung günstige Rahmenbedingungen für eine Öffnung gegenüber den Zielgruppen, sie erleichtern auch ganz konkret den Zugang zu arbeitsmarktlichen Akteuren.

Das von einer Fachperson im Vorgespräch vorgebrachte Bedenken, Hilfswerke hätten eine zu explizit anwaltschaftliche Rolle für die Zielgruppen und sie könnten sich deshalb gegenüber deren teilweise unrealistischen Bedürfnisse nur schwer durchsetzen, wird nur von einer Minderheit der Befragten geteilt. Die Mehrheit ist der Meinung, Hilfswerke verfügten heute über professionelles Personal, das nach den gleichen Regeln arbeite wie behördliche Stellen, allerdings teilweise „mit mehr Zeit pro Fall“ wie eine befragte Person kommentiert.

Auch die Zusammenarbeit mit Ausländerorganisationen wird als wichtig bewertet; die von einer Fachperson im Erstgespräch geäußerte Sorge, Ausländerorganisationen brächten teilweise die Gefahr der Förderung von sich abschottenden Parallelgesellschaften mit sich, wird von der Mehrheit der Befragten abgelehnt. „Im Gegenteil: Der aktive Einbezug und die Partizipation von Ausländerorganisationen verhindert die Herausbildung von Parallelgesellschaften“, erwidert eine Person.

6.4 Betreuung und Förderung von Asylsuchenden

Beobachtungen:

In der untersuchten Gruppe der Vorläufig Aufgenommenen im Jahr 2006 dauerte das Asylverfahren im Durchschnitt knapp drei Jahre.⁶⁵

Die Frühbetreuung während des Asylverfahrens (Status N) wird zur Zeit in unterschiedlichem Masse gewährleistet. Während BS, GE und LU bereits Angebote (v.a. Sprachkurse) in der Verfahrensphase machen, sind andere Kantone zurückhaltender mit einer breiten Förderung. Generell lässt sich aber eine Neuorientierung feststellen: Vom bisherigen Credo der Rückkehrhilfe wendet man sich gemäss Einschätzung der Fachpersonen heute hin zu frühen Integrationsmassnahmen in den Kantonen.

In allen befragten Kantonen ist es für eine Person mit Status N nach 3 Monaten möglich, eine Arbeitsbewilligung zu erhalten.

Statement 24

„Asylsuchende sollten möglichst rasch arbeiten können.“

Einverstanden: 17

Nicht einverstanden: 3

Weiss nicht: 1

Die grosse Mehrheit der Befragten teilt die Meinung, dass es Asylsuchenden möglichst rasch erlaubt sein soll, arbeiten zu können, um so die Zeit der Untätigkeit zu verkürzen und die sich daraus ergebenden Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit zu senken. Wenn Personen im Asylverfahren bereits in Kontakt mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes kommen, sind sie für die nach positivem Entscheid angestrebte arbeitsmarktliche Integration vorbereitet. Eine kritische Stellungnahme verweist darauf, dass „rasches Arbeiten kurzfristig hilft, jedoch sollten die Menschen – ob Flüchtling oder Asylsuchender – eine Basis haben, damit sie auch später noch eine Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben“, ein Plädoyer also für eine frühe aber auch nachhaltige Förderung.

Die Befragten stellen fest, dass die Arbeitsmarktintegration umso schwieriger wird, je länger die Zielgruppe untätig ist. In Anbetracht der immer noch relativ langen Dauer des Asylverfahrens stellt diese Phase, sofern sie ohne Arbeitserfahrungen durchlaufen wird, eine grosse Herausforderung für das Betreuungssystem nach einer Anerkennung bzw. einer vorläufigen Aufnahme dar. Verpasstes nachzuholen sei schwierig und eine lange Untätigkeit für eine spätere Förderung schädlich. Deshalb plädieren alle Befragten für frühe Integrationsmassnahmen:

⁶⁵ Der Mittelwert beträgt 1076 Tage, der Medianwert 799 Tage (2.2 Jahre), der Maximalwert 6588 Tage (18 Jahre). Für die Zielgruppe FL (B) lagen keine Datengrundlagen vor, die eine Berechnung erlaubten.

Statement 25

„Fördermassnahmen sollten während des Asylverfahrens obligatorisch sein; einerseits weil sowieso 50% der Asylsuchenden hier bleiben, andererseits wäre das auch eine Form von Entwicklungshilfe für die Rückkehrer. Es ist teuer, bei den anerkannten Flüchtlingen nachzuholen, was vorher ev. während Jahren in der Asylphase verpasst wurde.“

Einverstanden: 20

Nicht einverstanden: 1

Als besonders wichtig werden spezifische Sprachkurse inkl. Vermittlung kultureller Inhalte bewertet; solche würden die Integration bereits in der Verfahrensphase einleiten und damit eine wesentliche Basis für den späteren Erfolg legen. Sprachförderung wird als „Investition angesehen, welche bei Ablehnung des Asylantrags als Entwicklungshilfe zu betrachten ist“. Rückkehrende Personen können bei ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland vom Gelernten profitieren.

Bei Kantonswechsellern von anerkannten Flüchtlingen beobachten Fachpersonen in Massnahmen und in der Betreuung in Kantonen ohne „Frühförderung“ positive Wirkungen der Förderung von jenen Asylsuchenden, die aus Kantonen kommen, wo diese aktiv betrieben wird. Von besonders erfolgreicher Frühförderung wird aus den Kantonen ZH, VS und BS berichtet.

Good Practice: Frühförderung

Das Hospice Général in Genf öffnet seine Massnahmen gleichermassen für N und Vorläufig Aufgenommene; die Zuweisung in die verschiedenen Angebote erfolgt ausschliesslich nach Bedarf; alle haben gleiche Chancen, unabhängig vom Status. Als Begründung für dieses Vorgehen wird argumentiert, 50% der Asylsuchenden blieben in der Schweiz. Den anderen 50% wird etwas Nützliches geboten, das sie auch nach ihrer Rückkehr verwenden können.

In Basel-Stadt erfolgt die Sprachförderung verbunden mit der Vermittlung interkultureller Information ab Status N.

Good Practice: Konstante, lückenlose Betreuungsverhältnisse

In Luzern wird eine durchgehende „Betreuung aus einer Hand“ ab Asylverfahren praktiziert (durch Caritas).

In Basel-Stadt wird eine lückenlose Betreuung angestrebt, indem durch zusätzliche obligatorische Sprachkurse mögliche Wartezeiten vor dem Eintritt in eine (AIZ?-) Massnahme überbrückt und sinnvoll genutzt werden.

Empfehlung 9: Betreuung und Förderung der Asylsuchenden (N)

9.1 Ab Status N sind zielgruppengerechte und attraktive Integrationskurse mit Schwerpunkt Sprachförderung anzubieten, um Phasen der Passivität zu vermeiden.

9.2 Für Jugendliche bis 25 Jahre gilt der Grundsatz „Ausbildung vor Arbeitsmarkt“. Ohne Sprachkenntnisse oder eine Grundbildung sind die mittelfristigen Chancen für Jugendliche im Arbeitsmarkt gering.

6.5 Massnahmenpalette

Beobachtungen:

Alle Befragten wurden eingeladen, die Ausstattung ihres Kantons mit problemspezifischen Massnahmen für die Zielgruppen zu bewerten hinsichtlich bestehender Ausstattung und möglicher Lücken:

Tabelle 6: Bewertung der Massnahmenpalette

	„Ja, da mangelt es bei uns“	„Nein, kein Mangel bei uns“	„Das braucht es gar nicht“	Weiss nicht
Alphabetisierungskurse	5	14	0	2
Psychiatrische Angebote	10	8	0	3
Kinderbetreuung	12	8	0	1
Berufsbildungsangebote	10	8	1	2
Angebote für Jugendliche	8	8	1	2
Systematischer Überblick über alle Angebote	13	9	0	0
Spezif. Aus- und Weiterbildung für das Pers.	7	12	0	1
Interkult. Zusammengesetzte Teams	2	10	3	2

Bewertung:

Die höchste Punktzahl bezüglich „konstatiertem Mangel in ihrem Kanton“ geben die befragten Fachleute nicht einer speziellen Massnahmenart, sondern einem systematischen Überblick, was in ihrem Kanton alles für die Zielgruppen offen steht. In mehreren Interviews konnte diese Unsicherheit festgestellt werden: Auch gut informierte Fachpersonen konnten nicht versichern, dass sie alle Möglichkeiten kennen, welche die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen in ihrem Kanton fördern. Dies weist darauf hin, dass sehr viele Organisationen Angebote bereitstellen, diese aber ungenügend kommunizieren bzw. dass es keine Stelle gibt, die dafür sorgt, dass die Informationen zu den Programmen aktuell und einheitlich zusammengestellt und verbreitet werden. Die Vielfalt aber auch der rasche Wandel der Angebotspalette, in der immer wieder kurzfristige, teilweise auch einmalige Projekte vorkommen, ma-

chen es – besonders in grösseren Kantonen – schwierig, den Überblick zu behalten. Falls Massnahmen, wie hier angeregt, in mehreren Kantonen angeboten werden, wird der Überblick noch schwieriger.

Hilfreich wäre eine gesamtschweizerische internetbasierte Informationsplattform, in der alle für die Zielgruppen offenen Angebote nach Regionen (nicht nach Kantonen) nach einheitlichem Raster vorgestellt werden, insbesondere mit Teilnehmerprofil, Zugangsbedingungen, angestrebten Zielen und Kosten pro Teilnehmer.

An zweiter Stelle auf der „Mängelliste“ stehen Kinderbetreuungseinrichtungen; einerseits geht es hier darum, dass Förderangebote, die sich insbesondere an Frauen richten, immer mit begleitender Kinderbetreuung auszustatten sind. Allerdings macht dies nur Sinn, wenn diesen Frauen *nach* der Fördermassnahme, wenn sie den Zugang zum Arbeitsmarkt nun finden sollten, weiterhin Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen. Dieser Mangel kann und soll auf operativer Ebene aber nicht als Spezialangebot für die Zielgruppen angegangen werden; unter dem Gesichtspunkt einer generellen Integrationspolitik geht es darum, dass die Zielgruppen gleichberechtigten Zugang zu den Regelangeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung erhalten, die heute nach wie vor zu knapp ausgestattet ist, sich allerdings im raschen Aufbau befindet. Hier sind für die Zielgruppen gezielte Information, allenfalls spezielle finanzielle Beiträge (an die je nach Gemeinde teilweise namhaften Tageskosten) angezeigt.

Als weiteren Mangel bezeichnet rund die Hälfte der Befragten das Fehlen von höher qualifizierenden Angeboten resp. an Zugangsmöglichkeiten der Zielgruppen zur Berufsbildung. Hier wird im begleitenden Kommentar vor allem darauf hingewiesen, dass es an Attest-Lehrstellen für Jugendliche mit ungenügender Schulausbildung fehle.

Empfehlung 10: Massnahmepalette

10.1 Grössere Kantone verfügen über eine Vielzahl von Massnahmen für die Förderung der AM-Integration der Zielgruppen, sowohl zielgruppenspezifische wie Regelangebote. Sehr oft fehlt aber die Übersicht, was für Möglichkeiten den Zielgruppen in einem Kanton offen stehen; bei interkantonalen Projekten ist dieses Problem noch ausgeprägter. Eine auf den Integrationsbedarf der Zielgruppen ausgerichtete gesamtschweizerische Internetplattform mit einer systematischen Erfassung aller Spezialangebote und Zulassungsbedingungen für Regelangebote könnte mit verhältnismässig wenig Aufwand Beratung und bedarfsgerechte Zuweisung der Zielgruppen wesentlich verbessern – ohne dass neue Angebote geschaffen werden müssen. Bestehende Angebote können besser ausgelastet werden.

10.2 Frauenspezifische Förderangebote sind immer mit Angeboten zur Kinderbetreuung zu ergänzen. Der Zugang der Kinder der Zielgruppen zu den bestehenden Regelstrukturen der familienergänzenden Kinderbetreuung ist mittels Information und finanziellen Beiträgen sicherzustellen.

Beobachtungen:

Statement 26

„Die Förderung sollte sich auf jene beschränken, die wirklich ein Potential haben; flächendeckende Integrationsmassnahmen sind kontraproduktiv“.

Einverstanden: 6

Nicht einverstanden: 15

Die Befragten sind mehrheitlich der Meinung, dass allen Personen der Zielgruppen Angebote offen stehen sollen; eine Beschränkung auf „Personen mit Integrationspotential“ wird schon deshalb abgelehnt, weil unklar ist, wie und von wem dieses Potential abgeklärt werden soll. Ausserdem soll es nicht nur um Arbeitsmarktintegration gehen: „Je pense que l'intégration sociale doit aussi être soutenue par le biais de programmes particuliers, ceci pour éviter des frais futures en matière de placement d'enfant en difficulté, frais médicaux, construction de nouvelles prisons etc“. Eine Minderheit vertritt die Meinung, dass nach „einer gewissen Zeit“ das Angebot tatsächlich auf Personen mit realem Integrationspotential beschränkt werden soll, dann, wenn dieses entsprechend abgeklärt wurde.

Auf einen interessanten Ansatz bezüglich systematischer *Abklärung* der Teilnehmer verweist eine befragte Fachperson im Kanton GE: „Notre service est en train de mettre sur pied des mesures spécifique pour les personnes admises à titre provisoire avec notamment la constitution d'un catalogue de mesures. La première étape des mesures a député: nous faisons le profil de chaque personne et nous fixerons ensuite les priorités“.

Bewertung:

Ein vergleichbarer Ansatz wie in GE vorgeschlagen wurde 2005 in einem Pilotprojekt des seco (Beteiligung von 21 RAV) verfolgt⁶⁶, wo mittels „Profiling“ – einer systematische Profilanalyse der Stellensuchenden – der RAV-Beraterin / dem RAV-Berater eine Entscheidungshilfe zur Verfügung gestellt wurde, die ihn in der Frage unterstützte, in welche Massnahme ein Stellensuchender optimal zuzuweisen sei resp. ob im individuellen Fall überhaupt eine Massnahme indiziert sei. Die Entscheidungshilfe bestand in einer individuellen Prognose; Voraussetzung war eine systematische Erfassung aller in Frage kommenden Massnahmen. In der Evaluation stellte sich aber heraus, dass die Akzeptanz des Systems bei den Personalberaterinnen und Personalberatern relativ gering war und keine signifikant besseren Ergebnisse erzielt werden konnten als ohne das System. Das Beispiel zeigt, dass Erfahrungen und Evaluationen aus dem Bereich der AMM auch im Asyl- und Flüchtlingsbereich beigezogen werden sollten.

⁶⁶ Statistisch assistierte Programmselektion (SAPS); Evaluation i.A. des seco durch das Schweiz. Institut für Ausenwirtschaft und angewandte Wirtschaftsforschung. Lechner, M. e.a., 2007.

6.6 Finanzielle Ressourcen

Beobachtungen:

Die Autorinnen und Autoren dieser Studie konnten keine verlässlichen Zahlen zur Finanzierung aller Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen für die Zielgruppe pro untersuchtem Kanton beschaffen. Die befragten kantonalen Fachpersonen begründeten die fehlenden Kennzahlen damit, dass einerseits die breite Palette ganz unterschiedlicher Massnahmen aus je verschiedenen Beitragssystemen (spezielle Beiträge des Bundes, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Berufsbildung, spezielle kantonale Beiträge, Eigenleistungen von Nonprofitorganisationen etc.) alimentiert werde, dass sich andererseits die spezifischen Leistungen für die Integration der Zielgruppen Vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge nicht trennscharf von den Leistungen für andere Zielgruppen abgrenzen lasse.

Statement 27

„Kurzfristig in die Integration von B-Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen Geld zu investieren zahlt sich langfristig aus.“

Einverstanden: 17

Nicht einverstanden: 2

Laut der Mehrheit der Befragten (12 von 21) ist heute nicht genügend Geld für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen vorhanden; die Kantone müssten eigene Mittel beitragen, wenn sie ihrer Integrationsaufgabe gerecht werden wollen. Allerdings stellt sich die grosse Mehrheit der Befragten auf den Standpunkt, dass sich diese Investition für den Kanton langfristig (spätestens bei Übernahme der Sozialhilfelasten durch den Kanton) auszahle.

Aus der Sicht einzelner Kooperationspartnern fehlt in den Kantonen teilweise eine explizite Strategie; in Anbetracht der knappen Mittel sollten Schwerpunkte gesetzt werden. Eine Vielfalt von Mittelströmen fliessen ihrer Ansicht nach in eine grosse Anzahl von Projekten ohne übergeordnete kantonale Zielsetzung und Steuerung.

Bewertung:

Der in Kapitel 6.5 monierten Unübersichtlichkeit der Angebotspalette und Zugangsmöglichkeiten in die Regelsysteme entspricht die Unübersichtlichkeit der Finanzströme und Kosten im Bereich der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen. Die Mehrzahl der befragten Fachpersonen beklagte die zu knappen Mittel; bevor jedoch die tatsächlich eingesetzten Mittel in transparenter Form aufgezeigt werden, lässt sich deren Knappheit resp. die anzustrebende erfolgversprechende Höhe der einzusetzenden Mittel nicht festlegen.

Empfehlung 11: Finanzielle Ressourcen

Auf der in Empfehlung 10.1. vorgeschlagenen Internetplattform können auch die finanziellen Kennzahlen der vorgestellten Projekte und die individuellen Kosten der empfohlenen Regelangebote inkl. die potentiellen Kostenträger mit den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen dokumentiert werden.

Erst eine solche Übersicht erlaubt evidenzbasierte Aussagen über die finanziellen Voraussetzungen für erfolgreiche Massnahmen sowie den zukünftigen Mittelbedarf im Bereich Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen. Gleichzeitig erleichtern diese Angaben Planung und Budgetierung neuer Massnahmen in diesem Bereich.

6.7 Steuerpolitik

Am Workshop der sechs beteiligten Kantone vom 10. Mai 2007 wurde seitens einiger Kantonsvertreter gewünscht, auch die Besteuerung der Tieflohn-Einkommen in den Kantonen als möglichen Erfolgsfaktor zu beobachten. Es wurde angenommen, dass die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit je nach fiskalischer Belastung des Erwerbshohes gefördert oder eher gesenkt werde. Das Problem ist als sog. „Austrittsfalle“ bekannt.

Beobachtungen:

Die Tieflohnbesteuerung differiert in den ausgewählten Kantonen bei einem Nettolohn von CHF 36'000 tatsächlich sehr ausgeprägt (vgl. untenstehende Tabelle):

- Maximum in Bern: CHF 4'652.- (entspricht 17.2%)
- Minimum in Basel-Land: CHF 1'647.- (entspricht 6.1%).⁶⁷

Tabelle 7: Steuersätze und effektive Steuerbelastung bei niedrigem Einkommen

Kantonshauptstadt	Steueraufwand in CHF (Steuerbares Einkommen CHF 27'000 ⁶⁸ bei Nettoeinkommen 36'000, kein Vermögen, ledig, konfessionslos)	Steueraufwand in Prozent des steuerbaren Einkommens
Bern	4652	17.2%
Basel	2423	9.0%
Liestal	1647	6.1%
Freiburg	2871	10.6%
Luzern	2361	8.7%
Genf	2530	9.4%

⁶⁷ Steuerrechner von homegate: www.homegate.ch/homegate/finance/taxcalculator (04.08)

⁶⁸ Das Beispiel steht für eine ledige, konfessionslose Person mit einem Nettoeinkommen von CHF 3000.- pro Monat. Es wird davon ausgegangen, dass in den untersuchten Kantonen Abzüge im Umfang von 25% des Nettoeinkommens gemacht werden können.

Die befragten Fachleute beobachten, dass die Steuerbelastung für die Vorläufig Aufgenommenen in jenen Kantonen, in denen sie nicht nach SKOS unterstützt werden, insofern keinen Einfluss hat, als ihr Nettoeinkommen aus der Arbeit auf jeden Fall höher ist.

Aus der direkten Arbeit mit der Zielgruppe wird von der Mehrzahl der Befragten berichtet, dass erfahrungsgemäss Steuern für den Entscheid zum Stellenantritt keine Rolle spielen. Zumeist ist den Klienten das Problem zu diesem Zeitpunkt gar nicht bekannt. Für eine längerfristige Arbeitsmotivation kann sich die Steuerbelastung aber negativ auswirken („Eintrittsfälle“). Die befragten Fachpersonen sind sich einig, dass der Lohn einen grossen Anreiz für die dauerhafte Arbeitsmarktintegration darstellt

Bewertung:

Das Problem der Steuerbelastung und der damit verbundenen „Aus- und Eintrittsfälle“ stellt kein spezifisches Problem für die Zielgruppe der B-Flüchtlinge dar; für die Vorläufig Aufgenommenen ist es allenfalls dann ein Problem, wenn diese gemäss SKOS-Ansätzen unterstützt werden. Das Problem der „Fürsorge-Fallen“ ist der SKOS bekannt; mit einer Studie⁶⁹ zeigt sie auf, dass sich die Problematik mittels Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen lösen lässt.

⁶⁹ SKOS: Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Knupfer, C e.a. Bern 2007.