



Synthesebericht:

Spezifische Integrationsmassnahmen des Bundes für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen 2006 – 2008 Erkenntnisse und Empfehlungen

Grundlagen

Der Synthesebericht stützt sich auf folgende Berichte:

- Pilote Berufliche Integration für Flüchtlinge des Bundesamtes für Migration. Gesamtschlussbericht über die 3 Pilote „Logistik“, „Overall“ und „Gastro“. BFM, Februar 2008. Zudem ein Protokoll Expertenhearing „Berufliche Integration von Flüchtlingen“. BFM, 15. Februar 2008.
- Controlling der Integration von B-Flüchtlingen. Berufliche Integration, Ausbildung, Spracherwerb, Gesundheit, Soziale Integration. Schlussbericht und Empfehlungen 2006. BFM, Januar 2008.
- Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen: Studie über Erfolg versprechende Faktoren. KEK-CDC Consultants, April 2008.
- Bericht Integrationsprojekte 2006 für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge. BFM, September 2007.

Bern-Wabern, 12. September 2008.

Der Synthesebericht basiert auf den Auswertungen der Studien durch KEK-CDC Consultants, Universitätsstrasse 69, CH-8006 Zürich.

Auftrag

Die Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz ist ausgesprochen tief: Von den Flüchtlingen arbeitet gerade jeder Vierte im erwerbstätigen Alter, sowie jede dritte vorläufig aufgenommene Person). Damit unterscheidet sich diese Gruppe – knapp 50'000 Personen, davon 22'901 Flüchtlinge und 22'753 vorläufig aufgenommene Personen – deutlich von den rund 1,5 Mio. Ausländerinnen und Ausländern, deren Erwerbslosenquote 7,1% Prozent beträgt. Dieser Trend, das zeigt beispielsweise der Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Integration der Flüchtlinge von 2001, ist nicht neu. Dementsprechend bildet die Verbesserung der beruflichen Integration der Flüchtlinge einen Schwerpunkt der staatlichen Integrationsmassnahmen und ist entsprechend im Gesetz verankert (Art. 91, 4 AsylG). Seit April 2006 können neu auch vorläufig aufgenommene Personen an Integrationsprojekten teilnehmen und haben erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 7 BVO). Vorläufig aufgenommene Personen unterscheiden sich von Flüchtlingen insofern, als dass ihnen kein Asyl, sondern nur ein provisorisches Bleiberecht zugesprochen wird.

Im Jahr 2005 erhielt das Bundesamt für Migration zudem den Auftrag des damaligen Departementchefs Christoph Blocher, die Integration der Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Zum damaligen Zeitpunkt (2005) subventionierte das Bundesamt für Migration im Asylbereich Integrationsprojekte und Beschäftigungsprogramme und richtete spezifische Pauschalen aus (z.B. Sprachförderungspauschale). Zusätzlich führte das Bundesamt ab 2006 weitere Massnahmen mit dem Ziel der verbesserten Integration und der Erkenntnisgewinnung durch:

1. *Kurzfristige Massnahmen*: Ausbau und gezielte Weiterentwicklung der bestehenden Integrationsprojekte und Beschäftigungsprogramme mit dem Ziel der Erwerbsaufnahme von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. In den Jahren 2006 und 2007 haben jährlich ungefähr 900 Personen an über 30 Projekten teilgenommen. Die Kosten der Massnahmen betragen insgesamt 6 Mio. Franken (je 3 Mio. pro Kalenderjahr, davon jeweils 2 Mio. für vorläufig aufgenommene Personen und 1 Mio. für Flüchtlinge).
2. *Pilote Flüchtlingsanlehre*: Durchführung von Pilotprojekten mit Anbietern aus dem Bereich der Berufsbildung, der Branchenverbände und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Im Unterschied zu den kurzfristigen Massnahmen wurden für die Pilote Flüchtlingsanlehre neue Kooperationen mit Anbietern eingegangen, die sich nicht auf Personen des Asylbereichs spezialisiert hatten. Zudem lag das Ziel dieser Massnahme nicht primär in der beruflichen Integration der Teilnehmenden, sondern in der Erkenntnisgewinnung darüber, wie diese erreicht werden könnte. Insgesamt 51 Flüchtlinge besuchten zwischen September 2006 und Oktober 2007 drei Projekte in den Bereichen Hotel/Gastro, Logistik sowie Basisqualifizierung.
Erfolgsfaktoren Kantone: Teil des Projektauftrages war es, zu Erkenntnissen zu gelangen, weshalb bestimmte Kantone im Bereich der Flüchtlingsintegration erfolgreicher sind als andere: So wiesen beispielsweise die Flüchtlinge des Kantons Graubünden zum Zeitpunkt der Auftragserteilung (31. Dezember 2005) eine Erwerbsquote von 7 % auf, in Genf hingegen arbeiteten 33 %. Eine externe Firma, das Beratungsbüro KEK Consultants, wurde mit der Durchführung einer entsprechenden Studie beauftragt.

Dem Ziel der Erkenntnisgewinnung entsprechend, wurden insbesondere die Pilote Flüchtlingsanlehre durch das Bundesamt für Migration in Zusammenarbeit mit KEK-CDC Consultants, Zürich detailliert evaluiert. Dessen Empfehlungen und Erkenntnisse stellen den

Schwerpunkt des Syntheseberichtes dar. Zudem wurden die aktuellen, einschlägigen Studien aus der Verwaltung hinzugezogen, um die Relevanz der gemachten Aussagen zu untermauern. Es handelt sich hierbei um folgende Berichte:

- Den Schlussbericht zu den kurzfristigen Massnahmen 2006, erstellt per 1. September 2007 durch das BFM;
- den Bericht „Erfolgsfaktoren Kantone“, erstellt durch die Firma KEK Consultants per 30. April 2008 im Auftrag des BFM;
- den Bericht „Controlling Integration“; erstellt durch das BFM per 30. September 2007.

Grundlagen

Der Evaluationsbericht „*Pilote Berufliche Integration von Flüchtlingen*“ untersucht die Auswirkung der „*Flüchtlingsanlehre*“ auf die 51 teilnehmenden Flüchtlinge. Dabei wird zwischen dem Zuweisungs- und Betreuungssystem (Ebene Bund – Kanton), der Massnahmenebene (Umfang und Ausgestaltung der finanzierten Massnahme) und der individuellen Ebene (persönliche Voraussetzung der Teilnehmenden, Vermittlungsquote) unterschieden. Der Evaluationsbericht beruht schweremässig auf Interviews, Befragungen und Aktenstudien. Qualitativ ist insbesondere auf die Unterteilung der Studie in die drei genannten Ebenen System Kanton – Massnahme – Individuum und die mehrstündigen Interviews mit den Teilnehmenden hinzuweisen.

Der im September 2007 erschienene Bericht des BFM zu den „*Kurzfristigen Massnahmen*“, legt den Fokus ebenfalls auf die berufliche Integration. Er untersucht die Wirkung der vom BFM finanzierten Projekte 2006 zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Bundeszuständigkeit und vorläufig aufgenommenen Personen. Der Bericht basiert auf den von den Kantonen eingereichten standardisierten Schlussberichten zu den einzelnen Massnahmen und erhebt das Profil der 867 Teilnehmenden, die Wirksamkeit der durchgeführten Massnahmen im Hinblick auf die berufliche Integration sowie Empfehlungen und Schlussfolgerung aus Sicht der Projektanbieter und der Projektleitenden seitens des BFM.

Eine breiter angelegte Studie des BFM stellt der 2008 präsentierte Schlussbericht „*Controlling der Integration von B-Flüchtlingen*“ dar. Neben der beruflichen Integration wurde hier auch die soziale Integration, die Gesundheit sowie der Spracherwerb von Flüchtlingen in Bundeszuständigkeit beleuchtet. Anlass zu dieser Untersuchung gab der eingangs erwähnte, im Jahr 2001 von der SFH im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) erstellte Integrationsbericht. Dieser machte auf grosse Integrationsdefizite der Flüchtlinge aufmerksam und deckte sich mit den Beobachtungen des BFF. Als Folge erarbeitete der Bund ab 2002 in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Controllingkonzept – ein Instrument zur Gewinnung von Rückschlüssen auf die Wirksamkeit von Integrationsmassnahmen. Gestützt auf einen spezifischen Fragebogen, erhoben 21 an der Studie beteiligte Kantone von September 2005 bis September 2006 bei über 2'000 anerkannten Flüchtlingen und Sozialarbeitenden Daten zu den oben genannten Bereichen. Im Gegensatz zu den bisherigen Studien wurden die Flüchtlinge nicht nur zu einem, sondern zu drei verschiedenen Zeitpunkten beobachtet: Bei der Eröffnung des positiven Asylentscheides, ein Jahr danach und fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz. Damit konnte aufgezeigt werden, dass die Aufenthaltsdauer ein wichtiger Faktor bei der Integration von Flüchtlingen ist.

Die Studie *Erfolgsfaktoren Kantone* geht der Frage nach, weshalb im kantonalen Vergleich betreffend der Erfolgsquote der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen auffallende Unterschiede zu beobachten sind. Sie wurde parallel und ergänzend zu den Pilotprojekten durchgeführt und zielte darauf ab, allfällige die Arbeitsmarktintegration von B-Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen begünstigende Faktoren aufzuspüren. Mittels einer quantitativen Untersuchung und der Befragung von 21 Fachleuten in sechs Kantonen konnten jedoch keine statistisch signifikanten Erfolgsunterschiede zwischen den untersuchten Kantonen festgestellt werden.

Besondere Merkmale der „Flüchtlinge B und vorläufig aufgenommenen Personen“

In allen hier behandelten Berichten findet sich eine grundsätzliche Übereinstimmung, dass es sich bei den in der Schweiz lebenden Flüchtlingen in Bundeszuständigkeit und den vorläufig aufgenommenen Personen um eine kleine, in sich sehr heterogene Gruppe handelt. Dies zeigt sich unter anderem am unterschiedlichen kulturellen Hintergrund oder unterschiedlichen Bildungsstand, den unterschiedlichen Kenntnissen einer der Landessprachen in der Schweiz, dem physischen und psychischen Gesundheitszustand, dem Alter usw. Als Gesamtheit gesehen, sind die anerkannten Flüchtlinge immer als kleine Teilpopulation innerhalb einer grösseren Bevölkerungsgruppe der Schweiz zuzuordnen: Hinsichtlich ihrer arbeitsmarktlichen Integration sind sie Teil der Gesamterwerbsbevölkerung, bezüglich der sozialen und kulturellen Integration bilden sie einen Teil der ausländischen Wohnbevölkerung, hinsichtlich der Existenzsicherung sind sie eine Teilgruppe der Sozialhilfeklienten in der Schweiz. Die Teilpopulation "Flüchtlinge" hebt sich von den Gesamtpopulationen jedoch ab. Im Expertenhearing vom Februar 2008 wurde diesbezüglich von einer "Randgruppe mit besonderen Merkmalen innerhalb einer Randgruppe" gesprochen.

In den hier behandelten Berichten zeigt sich auch hinsichtlich des Bildungsstandes der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit und der vorläufig aufgenommenen Personen ein sehr heterogenes Bild. Von den Teilnehmenden der vom BFM finanzierten Integrationsprojekte 2006 wies über die Hälfte ein tiefes Bildungsniveau auf (Volksschulabschluss oder keine Schulbildung). 47 % verfügten jedoch über einen Mittel- oder Hochschulabschluss oder hatten in ihrem Herkunftsland eine Berufsschule besucht. Es darf also nicht generell von einem tiefen Bildungsstand der Zielgruppe ausgegangen werden.

Im Hinblick auf Kenntnisse der Landessprachen ergibt die Einschätzung der untersuchten Berichte – mit Ausnahme des Berichtes über die Pilotprojekte, der aber nur 51 Personen untersucht – ein positiveres Bild als gemeinhin angenommen. Der *Controllingbericht* des BFM vermerkt, dass 81 % der untersuchten B-Flüchtlinge einfache Gespräche in einer der hiesigen Landessprachen führen können. Die meisten dieser Flüchtlinge verfügen gemäss Selbstdeklaration über Sprachkenntnisse, die sie für eine berufliche Integration benötigen. Anspruchsvolle Gespräche können aber nur von wenigen geführt werden. Das Niveau der Sprachkenntnisse steigt während des Betrachtungszeitpunktes, das heisst vom Moment des positiven Asylentscheides bis hin zu 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz, kontinuierlich. Der Bericht führt diese Entwicklung darauf zurück, dass über die Hälfte der Flüchtlinge zum Zeitpunkt des Asylentscheides wie auch ein Jahr später einen Sprachkurs besucht haben. Hinzuweisen ist in diesem Kontext darauf, dass die Angaben zu den Sprachkenntnissen auf Selbsteinschätzungen der Betroffenen beruhen. Auch der Bericht *Kurzfristige Massnahmen* zeigt auf, dass knapp die Hälfte der 867 Teilnehmenden über ein Sprachniveau B1 oder B2 verfügten. Die Autoren des Berichtes fügen hinzu, dass, entsprechend den vorgegebenen Projektzielen, eine Vorselektion durch die Projektanbieter stattfand. Entsprechend war die Vermittlung elementarer Sprachkenntnisse sowie der Grundarbeitsfähigkeit nicht Inhalt der „Kurzfristigen Massnahmen“. Damit liegen keine abschliessenden Erkenntnisse über den Sprachstand der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen vor.

Als Besonderheit der Teilpopulation "Flüchtlinge" lässt sich auch auf ihre, im Vergleich mit der schweizerischen Gesamterwerbsbevölkerung, **hohe Arbeitslosenquote** verweisen. Die Mehrzahl der befragten Fachpersonen in der Studie zu den *Erfolgsfaktoren* gehen davon aus, dass rund 20 % der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit und der vorläufig aufgenommenen Personen im erwerbsfähigen Alter keine Aussichten haben, je im schweizerischen Arbeitsmarkt eine Stelle anzutreten. Die Chancen von anerkannten Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt einzutreten, scheinen also verglichen mit dem Rest der Erwerbsbevölkerung viel geringer zu sein. Hinsichtlich der **Gründe** verweist der Bericht *Pilote Berufliche Integration für Flüchtlinge des BFM* auf sechs zentrale Faktoren, die sich hemmend auf die berufliche Integration der Flüchtlinge auswirken können:

Langzeitarbeitslosigkeit erschwert die Integration in den Arbeitsmarkt ganz allgemein. In der Pilotstudie hat sich gezeigt, dass die grosse Mehrheit der teilnehmenden Flüchtlinge an den drei Projekten von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen war. Das Risiko scheint bei der Teilpopulation ‚anerkannte Flüchtlinge‘ besonders gross zu sein. Die berufliche Integration von Flüchtlingen wird auch durch das *mangelhafte Arbeitsmarktwissen* und das damit verbundene fehlende berufsrelevante Netzwerk – als Folge der fehlenden Arbeitserfahrung in der Schweiz - erschwert. *Ungenügende Sprachkenntnisse* sind ebenfalls ein Faktor, der sich hemmend auf die Arbeitsmarktintegration auswirken kann. Was jedoch als ungenügende Sprachkenntnisse in Bezug auf die berufliche Integration gilt, ist unklar und hängt stark von der Art der zu leistenden oder angestrebten Arbeit ab. Als weiterer, die berufliche Integration hemmender Faktor nennt der Bericht über die Pilotstudie *flüchtlingsspezifische biographische Besonderheiten* wie etwa Traumatisierung durch Gewalterfahrungen (gerade bei originären¹ Flüchtlingen) und damit verbundene gesundheitliche Probleme. *Mangelnde Basisqualifizierungen* (Grundschule, Schriftfähigkeit) oder *Überqualifizierung* können sich ebenfalls hinderlich auf die Arbeitsmarktintegration auswirken. Bei letzterer ist auf die fehlende Anerkennung von höheren Abschlüssen in der Schweiz, die persönliche Überschätzung der beruflichen Einstiegsmöglichkeiten, die zu hohen Ansprüche von besser Ausgebildeten bzw. ihre fehlende Bereitschaft, niedrig qualifizierte Arbeiten zu verrichten, hinzuweisen. Als letzten hemmenden Faktor nennt der Bericht zur Pilotstudie den *Migrationsgrund*. Da Flüchtlinge im Gegensatz zu Migranten ihr Herkunftsland in der Regel nicht freiwillig verlassen und ökonomische Motive eine untergeordnete Rolle spielen, kann dies die Integrations- bzw. Arbeitsintensität negativ beeinflussen.

Wichtigste Erkenntnisse und Empfehlungen zur beruflichen Integration

Die hier behandelten Berichte stimmen hinsichtlich Erkenntnissen und Empfehlungen grösstenteils überein. Die wichtigsten Empfehlungen zur beruflichen Integration betreffen folgende Bereiche:

- Die frühzeitige Förderung und Betreuung von Asylsuchenden;
- Massnahmen mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration (Qualifizierung, Spracherwerb, Zuweisung);
- die Betreuung und Beratung von Flüchtlingen nach dem positiven Asylentscheid;
- die interkantonale und interinstitutionelle Zusammenarbeit.

Frühzeitige Förderung und Betreuung von Asylsuchenden

Allen vorliegenden Studien liegt ein dynamisches Integrationsverständnis zugrunde. Gemäss dem BFM - Bericht über die Wirkung der Integrationsprojekte 2006 vollzieht sich Integration in mehreren Schritten und bedarf mehrerer Massnahmen. Im Expertenhearing wurde hinsichtlich der beruflichen Integration die Notwendigkeit des *frühzeitigen Beginns* dieses Prozesses bzw. die Vermeidung von "Verlorenen Generationen" betont. Es wurde festgestellt, dass in der Vergangenheit einer Reihe von Flüchtlingen aufgrund langer Verfahrensdauer allzu lange keinerlei Integrationsmassnahmen zugewiesen wurde. Ein solches Vakuum kann unter Umständen eine spätere Arbeitsmarktintegration stark erschweren. Diese Meinung wurde auch von den in der Studie zu den Erfolgsfaktoren befragten Fachpersonen vertreten. Bei der untersuchten Gruppe der vorläufig aufgenommenen Personen in der Studie zu den Erfolgsfaktoren dauerte das Asylverfahren (Status N) im Durchschnitt drei Jahre.

¹ Bei originären Flüchtlingen handelt es sich um die erste Generation der Geflüchteten. Personen, die als Familiennachzug in die Schweiz kommen, werden als subsidiäre Flüchtlinge bezeichnet.

Eine **gezielte Betreuung der Flüchtlinge** wird von Kanton zu Kanton in unterschiedlichem Masse gewährleistet. Die in der Studie befragten Fachpersonen waren sich fast durchgängig einig, dass Fördermassnahmen während des Asylverfahrens obligatorisch sein sollten. Der Grund dafür ist, dass nach bisheriger Erfahrung rund die Hälfte der Asylsuchenden in der Schweiz bleiben wird. Als besonders wichtige Frühfördermassnahmen werden Sprachkurse, verbunden mit der Vermittlung von Informationen über das Leben in der Schweiz, genannt.

Die Mehrheit der oben erwähnten Fachpersonen fand weiter, dass Asylsuchenden ein **rascher Zugang zum Arbeitsmarkt** ermöglicht werden soll. Dies vor allem auch in Anbetracht der Verminderung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit. Im BFM *Controllingbericht* wird auf eine deutliche Korrelation zwischen Beschäftigung, Gesundheit und finanzieller Abhängigkeit verwiesen. Er zeigt auf, dass kranke Flüchtlinge im Durchschnitt mehr Sozialhilfe erhalten als der Grossteil der gesunden Flüchtlinge. Auch der *Bericht zu den Pilotprojekten* macht auf einen zirkulären Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Krankheit aufmerksam. Ein früher Eintritt in den Arbeitsmarkt macht also umso mehr Sinn, als damit das Risiko einer durch Arbeitslosigkeit auftretenden Krankheit vermindert werden kann. Für Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre soll der Fokus auf Bildung – nach dem Grundsatz "Ausbildung vor Arbeitsmarkt" – liegen. "Ohne Sprachkenntnisse oder eine Grundbildung sind die mittelfristigen Chancen für Jugendliche im Arbeitsmarkt gering", meint dazu die Studie zu den *Erfolgsfaktoren*. Diese Empfehlung wird vom BFM Bericht zu den Integrationsprojekten 2006 unterstützt.

In Zusammenhang mit der frühen Erwerbsaufnahme sind auch die Erkenntnisse des Controllingberichtes zu berücksichtigen. Es wurde festgestellt, dass im Jahr 2006 zum Zeitpunkt des positiven Asylentscheids bereits 22 % der Flüchtlinge einer Erwerbstätigkeit nachgingen.² Hingegen ist die Erwerbsquote der Flüchtlinge ein Jahr nach dem positiven Asylentscheid rückläufig, das heisst, sie nimmt um rund 5 % ab und damit steigt die Sozialhilfeabhängigkeit. Als mögliche Erklärung verweist der Controllingbericht auf die parallel steigende Anzahl von Flüchtlingen in der Aus- und Weiterbildung. Zudem wird auf die mit Erwerb der Flüchtlingseigenschaft entstehende Möglichkeit des Familiennachzugs und die damit verbundenen Betreuungsaufgaben verwiesen. Die Erwerbsquote der Flüchtlinge liegt fünf Jahre nach dem rechtskräftigen Entscheid wieder deutlich höher (sie steigt von T1 bis T2 um 15 %). Es ist davon auszugehen, dass sich Flüchtlinge, die vor dem Asylentscheid arbeiteten, auch nach einer familiär oder ausbildungsbedingten Erwerbspause deutlich schneller wieder beruflich integrieren können als solche ohne entsprechende Kenntnisse.

Massnahmen mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration

Der BFM Bericht zu den Integrationsprojekten 2006 zieht das Fazit, dass eine effiziente Förderung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen hinsichtlich ihrer beruflichen Integration möglich ist. Rund 40 % aller Teilnehmenden an den vom BFM finanzierten 33 Projekten konnten bis drei Monate nach Beendigung der Massnahmen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder mit einer weiterführenden Ausbildung beginnen. Der Grossteil der Flüchtlinge fand eine Anstellung im Gastro-/Hotelbereich (36 %), gefolgt von den Bereichen Handwerk/Industrie (15 %), Bau (13 %) und Reinigung (10 %). Bei den meisten vom BFM finanzierten Projekten handelte es sich um einen Ausbau oder eine Ergänzung bestehender Projekte oder Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge. Sie lassen sich inhaltlich grob in Ausbildungsprojekte mit Coaching und Vermittlung (mit Zertifikaten), Coachingprojekte mit Vermittlung und Beschäftigung sowie Assessmentprojekte mit Vermittlung unterteilen.

Ein ähnliches Ergebnis zeigte sich durch die ab Herbst 2006 den Regelstrukturen angegliederten, jedoch spezifisch für anerkannte Flüchtlinge, in Bundeszuständigkeit durchgeführten

² Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit wurde nicht nach Beschäftigungsgrad oder Einkommenshöhe unterschieden.

drei Pilotprojekte. Die Massnahmen *Gastro* und *Logistik* vermittelten beide branchenspezifische Basisqualifikationen, die mit einem schweizweit anerkannten Branchenzertifikat abgeschlossen wurden. Beim Projekt *Overall* handelte es sich um eine generalistische Massnahme, bei der nicht die Qualifizierung sondern die Erreichung der Grundarbeitsfähigkeit im Vordergrund stand. Hinsichtlich den Anforderungen sind *Gastro* und *Logistik* als eher hochschwellige Massnahmen, *Overall* als niederschwellige Massnahme einzustufen. Die Vermittlungsquote lag rund drei Monate nach Projektabschluss bei 20 % für *Logistik*, 50 % bei *Gastro* und 32 % für *Overall*. Die Quote des Pilots *Logistik* konnte in den Folgemonaten deutlich gesteigert werden und erreichte nach neun Monaten ebenfalls 50 %, der Pilot *Gastro* wies im gleichen Zeitraum eine Vermittlungsquote von 75 % auf.

Qualifizierung

Die höhere Vermittlungsquote nach den Piloten *Logistik* und *Gastro* gegenüber jener von *Overall* lässt sich damit erklären, dass höherschwellige im Gegensatz zu niederschweligen Massnahmen näher an den realen Anforderungen des Arbeitsmarktes liegen. Die Projekte *Logistik* und *Gastro* wurden mit schweizweit anerkannten Branchenzertifikaten abgeschlossen. Diese sind für Flüchtlinge besonders attraktiv, da sie ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Ebenso beeinflusst die Aussicht auf ein Zertifikat Motivation und Durchhaltewillen positiv. Hinzu kommt, dass zertifikatsorientierte Programme wie *Logistik* und *Gastro* die Verbindlichkeit durch ihren kollektiven Charakter steigern und damit Abbrüchen von Massnahmen entgegenwirken. Hinsichtlich qualifizierender Massnahmen empfiehlt der Schlussbericht zu den Pilotprojekten:

Massnahmen, die **in Regelstrukturen eingebettet** sind, sind solchen in Sonderstrukturen – falls möglich – vorzuziehen. Anerkannte Abschlüsse führen zu Chancengleichheit von Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitgebern erleichtern sie die Einschätzung der Fähigkeiten der Flüchtlinge. In diesem Zusammenhang weist der Bericht zu den Pilotstudien darauf hin, dass die Anforderungen an Flüchtlinge aber nicht gegen unten korrigiert werden dürfen, nur um eine Zertifizierung zu ermöglichen. Kompetenzen und Teilkompetenzen von Flüchtlingen sollen nur zu einer Qualifizierung führen, wenn sie den bestehenden Anforderungen in der entsprechenden Branche tatsächlich genügen.

Hinsichtlich des Bildungsstandes von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zeigt sich, wie eingangs erwähnt, ein sehr heterogenes Bild. Gute Ausbildungen oder Abschlüsse im Herkunftsland führen jedoch nicht zu einem grösseren Erfolg hinsichtlich der beruflichen Integration in der Schweiz. Der grösste Teil der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz stammt aus nichteuropäischen Ländern. Ihre Abschlüsse orientieren sich deshalb nicht an gängigen Standards und sind somit in der Schweiz wenig relevant bzw. geniessen keine formale Anerkennung. Zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen könnten diese Abschlüsse jedoch dann führen, wenn sie im Rahmen des im Aufbau begriffenen Projektes ‚**Validation des acquis**‘ des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) berücksichtigt würden. Bei dem Projekt geht es um die Klärung und Validierung von formalen und inhaltlichen Kompetenzen, was entsprechend positive Auswirkung auf das gegenseitige Kompetenzverständnis haben kann: Der Arbeitssuchende kennt die realen Anforderungen (was einer Überschätzung der eigenen Fähigkeiten entgegenwirkt) und der Arbeitgeber kann sich auf eine hiesigen Ansprüchen entsprechende Überprüfung verlassen. Die Studie zu den Erfolgsfaktoren empfiehlt deshalb:

„Das BBT ist einzuladen, in der zurzeit laufenden Evaluation des Projektes *Validation des Acquis* Wirkungen *auf* und spezieller Bedarf *von* den Zielgruppen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen zu beobachten und auszuwerten (allenfalls unter Beibezug von Experten des BFM). Ein solcher expliziter Einbezug in das Projekt stärkt sowohl die Wahr-

nehmung des speziellen Bedarfs der Zielgruppen als auch Interesse und Zugang zu den entsprechenden Angeboten bei der Zielgruppe selbst und den Betreuungssystemen.“

In den Berichten findet sich Übereinstimmung hinsichtlich der Wichtigkeit einer gezielten Zuweisung zu Massnahmen. Als Grundvoraussetzung für eine auf Arbeitsmarktintegration abzielende Massnahme muss die **Grundarbeitsfähigkeit** eines Flüchtlings (Einhalten von Regeln, Pünktlichkeit, Umgang mit hiesigen Leistungsansprüchen, Bewältigung eines 8 Stundentages usw.) gegeben sein. Ist dies nicht der Fall, muss mit gezielten (niederschweligen) Massnahmen auf diese hingearbeitet werden. Kann sie z.B. aus gesundheitlichen Gründen nicht hergestellt werden, ist von einer Arbeitsmarktintegration abzusehen, dafür aber die soziale Integration zu sichern. Für qualifizierende Massnahmen gilt nicht nur die Grundarbeitsfähigkeit als Voraussetzung; ebenso müssen **Eignung** und **Motivation** des zugewiesenen Flüchtlings stimmen. Eine sorgfältige Abklärung der Voraussetzungen, Fähigkeiten und Motivation der einzelnen Flüchtlinge ist deshalb unerlässlich.

Für die drei Pilote fand eine Vorselektion durch die jeweiligen Betreuungssysteme der Kantone, in denen die Massnahme durchgeführt wurde, statt. Im Bericht zu den Piloten wird dabei eine **Vorselektion durch das Betreuungssystem**, gestützt auf das vom Massnahmen-träger vorgegebene Profil, empfohlen. Die in Frage kommenden Flüchtlinge sind ausreichend über Verlauf und Zielsetzung der Massnahme sowie die Rahmenbedingungen der Branche (z.B. unregelmässige Arbeitszeiten im Gastro-Bereich) zu informieren. In höher-schweligen Massnahmen ist die **Endauswahl der Teilnehmenden durch den Massnahmen-träger** zu treffen. Dieser kennt die Anforderungen in der jeweiligen Branche am besten und kann deshalb die Eignung einer Person am ehesten beurteilen.

Sprachförderung

In allen hier behandelten Berichten werden Sprachkurse als wichtige Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration betrachtet. Der BFM Controllingbericht erachtet den Spracherwerb als zentralen Aspekt der beruflichen und sozialen Integration. Hinsichtlich Empfehlungen im Bereich Sprachförderung legen die Berichte unterschiedliche Schwerpunkte.

Bei der Auswahl der Personen für die Teilnahme an den drei Pilotprojekten *Gastro*, *Logistik* und *Overall* waren Sprachkenntnisse eines der Anforderungskriterien für den Einstieg in die Massnahmen. Für das niederschwellige Programm Overall wurden nur sehr einfache mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse (Niveau A1 nach Europäischem Sprachenportfolio ESP) gefordert. Der Pilot *Gastro* schrieb kein spezifisches Sprachniveau vor. Wie bei *Overall* war aber auch bei *Gastro* Sprachförderung Bestandteil der Massnahme. Für den Pilot *Logistik* wurde das Sprachniveau A2³ nach ESP vorausgesetzt, da Sprachkurse nicht Teil der Massnahme waren.

Der Bericht zu den Piloten empfiehlt aufgrund der Erkenntnisse während den Projekten am **Niveau 1 nach ESP für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung PvB** für Niedrigqualifizierte und am **Niveau 2 für qualifizierende Massnahmen** festzuhalten. Ungenügende Sprachkenntnisse können eine Qualifizierung erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen. Die Sprachkompetenzen – besonders berufsspezifische – sind während der Massnahme weiter zu fördern. Werden die sprachlichen Voraussetzungen für den Einstieg in eine Massnahme nicht erfüllt, müssen vorgängig Sprachkurse besucht werden, um das entsprechende Niveau zu erreichen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Sprachkurse nicht nur während sondern auch nach einer Massnahme weitergeführt werden sollen. Der Anreiz, eine Sprache "on the job" zu lernen, ist aber erfahrungsgemäss schwächer als während einer Ausbildung.

³ Schriftliche und mündliche Basiskenntnisse, die für eine einfache Konversation oder die Verfassung eines einfachen Textes ausreichen.

Nicht erwerbstätige Flüchtlinge – v.a. Frauen – verfügen über vergleichsweise schlechte Sprachkenntnisse. Der *Controllingbericht* empfiehlt deshalb insbesondere der **Sprachförderung von nicht erwerbstätigen Frauen** mehr Aufmerksamkeit zu schenken (erleichterter Zugang zu Sprachkursen durch Angebot an Kinderhütendiensten oder Kursen, die mit Kindern besucht werden können). Um ihnen den Zugang zu qualifizierter Arbeit zu ermöglichen, sollen auch **Personen, die anspruchsvolle Gespräche in einer der Schweizer Landessprachen führen können, vermehrt gefördert werden** (Ermittlung der individuellen Sprachkompetenzen, Organisation von dem Niveau angepassten Sprachkursen).

Ebenso wie die Studie zu den *Erfolgsfaktoren* erachtet der BFM Bericht zu den Integrationsprojekten 2006 eine bereits nach Erhalt der vorläufigen Aufnahme beginnende **frühe Sprachförderung** als zentral. Unter den in der Studie zu den Erfolgsfaktoren befragten Fachpersonen war die Wirkung von Sprachobligatorien umstritten. Die befürwortende Hälfte führte die Begründung an, dass bildungsferne Personen nur durch Verbindlichkeiten zu einem Kursbesuch bewegt werden können bzw. dass gerade Frauen aus patriarchalischen Familienstrukturen so der Zugang zu Kursen ermöglicht werde. Die gegnerische Hälfte gab hingegen zu bedenken, dass sich verordnetes Lernen negativ auf die Motivation, eine der hiesigen Landessprachen zu lernen, auswirken kann. Als mögliche Alternative zu einem vollständigen Verzicht auf ein Sprachkursobligatorium empfiehlt die Studie zu den Erfolgsfaktoren, eine **breite Palette an Sprachkurs-Angeboten** (individuell an die jeweilige Niveaustufe – Nichtalphabetisierte bis Hochschulabsolventen – angepasst) beizubehalten und den Besuch von diesbezüglichen Informationsveranstaltungen und Schnuppertagen obligatorisch zu erklären. Weiter verweist diese Studie auf den **Vorrang von Sprachkursen (und Ausbildung) für Jugendliche und junge Erwachsene** neben der Arbeitsmarktintegration. Als weiterer Punkt weist die Studie zu den Erfolgsfaktoren auf die **immersive Sprachförderung** als generelle Pflicht von allen Beschäftigungs-, Beratungs- und Betreuungsmassnahmen hin.

Betreuung/Beratung von Flüchtlingen

Die Berichte räumen der **Betreuung und Begleitung von Flüchtlingen** ganz allgemein einen hohen Stellenwert ein. Die Studie zu den Erfolgsfaktoren macht auf das Problem der zunehmenden Spezialisierung in der sozialen und pädagogischen Arbeit und dem damit verbundenen vermehrten Zuständigkeitswechsel aufmerksam. Soziale und pädagogische Arbeit baut primär auf Beziehungen auf. Zuständigkeitswechsel führen zu Unterbrüchen in der Beziehung und können sich negativ auf den Förderprozess auswirken. "Jedes Betreuungssystem muss sich erneut ein Bild des Klienten machen, eine Abklärung vornehmen und einen neuen Plan entwickeln. Die Gefahr von Doppelspurigkeit und Inkohärenz ist gross." Das Betreuungssystem sollte sich jedoch am Kernprozess der Betreuung orientieren – am Aufbau tragender und konstanter Beziehungen zu den Flüchtlingen. Die Studie zu den Erfolgsfaktoren kommt deshalb zum Schluss:

"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."

Die Studie zu den Erfolgsfaktoren sieht einen Unterschied zwischen Betreuungs- und Beratungsaufgaben. Sie empfiehlt deshalb eine **Aufgabenteilung hinsichtlich sozialer Betreuung** (Dossierführung: Sozialarbeiterischer Auftrag betreffend materieller Grundsicherung und Familie) **und Arbeitsmarktintegration** (Spezialisten mit Arbeitsmarktkenntnissen und agogischer Förderkompetenz). Die gleiche Empfehlung findet sich auch in der Studie zu den Pilotprojekten.

Massnahmen sind umso wirkungsvoller, je gezielter eine Person nach Eignung und Motivation ausgewählt wird. Eine Garantie, nach Abschluss einer auf beruflicher Integration zielenden Massnahme eine Arbeitsstelle zu finden, ist damit aber noch lange nicht gegeben. Der Bericht zu den Pilotprojekten empfiehlt in diesem Zusammenhang die **Betreuung von Flüchtlingen über die Massnahme hinaus**. Für solche, welche noch keine Erwerbstätigkeit gefunden haben, soll es sich dabei um eine aktive Unterstützung bei der Stellensuche durch eine professionelle Vermittlungsstelle handeln. Bei jenen, die sich beruflich integriert haben, geht es darum, Probleme, die zu einem Verlust der Arbeitsstelle führen könnten frühzeitig zu erkennen und zu beheben. Die gleichen Punkte werden im BFM Bericht zu den Integrationsprojekten 2006 aufgegriffen. Er verweist auf den prozessualen, zeitlich nicht eingrenzbaeren Charakter der beruflichen Integration und bewertet die weitere Betreuung und Vermittlung zur Erhaltung der Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt als zentral.

Der Bericht zu den Pilotprojekten empfiehlt eine **Nachbetreuung** während einer festgelegten Zeit durch den Massnahmenträger, der den Arbeitsmarkt bzw. eine spezifische Branche gut kennt. Hat der Massnahmenträger nicht die nötigen Ressourcen zur Nachbetreuung der von ihm ausgebildeten Flüchtlinge, soll das Betreuungssystem diese Aufgabe übernehmen. Zwischen Massnahmenträger und Betreuungssystem soll aber in jedem Fall ein enger Austausch gepflegt werden.

Hinsichtlich der Vermittlung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt macht der Bericht über die Pilotprojekte auf die **Rolle der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)** aufmerksam. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Wahrnehmung der erbrachten Leistungen des RAV seitens der Betreuungssysteme und der RAV selber. Die Betreuungssysteme kritisieren ungenügende zeitliche und fachliche Ressourcen bei den RAV. Die RAV selber betonen, dass sie hinsichtlich ihrer Beratung keine Unterschiede zwischen Flüchtlingen und ALV-Versicherten machen. Sie verweisen aber auf die besondere Schwierigkeit der Vermittlung von Flüchtlingen (ungenügende Sprachkenntnisse, Bildung, Vorbehalte von Arbeitgebern gegenüber dem Status Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen usw.). Eine Kritik an den Leistungen des RAV zeigt sich auch in der Studie zu den Erfolgsfaktoren. Als Möglichkeit zur Stärkung der Fachkompetenz der RAV wird eine **zusätzliche Ausbildung von Personalberatern** (z.B. mit einer Zusatzqualifikation als Migrationsfachmann/-fachfrau) vorgeschlagen, die dann für Fragen und Anliegen von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen spezifisch zur Verfügung stehen. Denkbar wäre auch die **Erteilung von direkten Zuweisungskompetenzen an Fachpersonen aus dem Bereich der Flüchtlingsbetreuung zu arbeitsmarktlichen Massnahmen der ALV**. Diese Methode wird in einzelnen Kantonen bereits praktiziert und von der kantonalen IIZ-Plattform empfohlen.

Interkantonale und –institutionelle Zusammenarbeit

Eingangs wurde aufgezeigt, dass die Gruppe Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen zwar immer als Teil einer grösseren Population zu sehen ist, sich jedoch durch gewisse besondere Merkmale von diesen abhebt. Die daraus resultierenden spezifischen Betreuungs- bzw. Förderaufgaben und die damit verbundene Schaffung von Sonderstrukturen können von den für sie zuständigen Stellen gerade in kleinen Kantonen kaum umfassend wahrgenommen werden. Die Folge kann sein, dass die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen untergehen und sie mit Integrationsmassnahmen konfrontiert werden, die ihrer besonderen Lebenslage und ihrem unterschiedlichen Bedarf kaum Rechnung tragen.

Die Studie zu den Erfolgsfaktoren verweist darauf, dass die Gruppe der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen gerade wegen ihrer geringen Zahl logistische Probleme verursachen kann. Dies gilt insbesondere (aber nicht nur) für kleine Kantone. Integrationsmassnahmen sollten zwar auf den individuellen Bedarf zugeschnitten sein, damit sie aber betriebswirtschaftlich tragbar sind, muss auch eine kritische Masse an möglichen Teilneh-

mern vorhanden sein. Als umso wichtiger erachtet deshalb die Studie die **interkantonale Zusammenarbeit**, da nur so eine differenzierte Palette von Sondermassnahmen geboten werden kann, die auf die Zielgruppe ausgerichtet sind.

Als ebenso wichtig erachtet die Studie zu den Erfolgsfaktoren die **interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)**. Sie empfiehlt dazu:

"Das Potential, das mit 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."

Auf die Wichtigkeit der interinstitutionellen Zusammenarbeit macht auch die Studie zu den Pilotprojekten aufmerksam. Sie betont aufgrund der Erfahrungen in den Piloten insbesondere die Zusammenarbeit von Massnahmenträgern und Betreuungssystem (siehe oben). Auch der Controllingbericht des BFM verweist auf die Bedeutung der IIZ und zwar mit Hinweis auf die bereits erwähnte Korrelation zwischen Beschäftigung, Gesundheit und finanzieller Abhängigkeit. Es wird empfohlen, diese verschiedenen Problembereiche gesamthaft und möglichst ab Beginn des Asylverfahrens, spätestens aber nach Gewährung des Flüchtlingsstatus, zu behandeln. Bedingung dafür ist der Ausbau der IIZ (Ausbildung und berufliche Integration, Gesundheit/Invalidität, Betreuung) auf der Grundlage bestehender oder zu entwickelnder Projekte, zur Verbesserung der umfassenden Betreuung von Flüchtlingen.

Sowohl interkantonal wie interinstitutionell kommt dem BFM eine wichtige Rolle zu: Die Rolle einer Koordinatorin und Vermittlerin von Massnahmenträgern zugunsten der – aus Sicht einzelner Kantone und einzelner Institutionen zahlenmässig kleinen – Zielgruppen, welche entsprechend ihrer Heterogenität auf eine differenzierte Angebotspalette angewiesen sind.