



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration

IIZ-Diskussionspapier

Handlungsfelder der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern in der interinstitutionellen Zusammenarbeit

14. November 2012

Bundesamt für Migration,
gestützt auf den Bericht von Ruth Vogt, KEK-CDC Consultants, Universitätsstrasse 69,
8006 Zürich

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Ausgangslage	1
1.1 Ziele und Aufbau des Grundlagenpapiers	1
1.2 Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern auf Bundes- und Kantonsebene (gesetzliche Grundlagen gemäss AuG)	2
1.3 Die Koordination der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer	4
2 Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern als Querschnittsaufgabe in der interinstitutionellen Zusammenarbeit	5
2.1 Sichtweisen der IIZ-Akteure auf die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern	6
3 Spezifische Probleme der Ausländerinnen und Ausländern in den IIZ-Handlungsfeldern	9
3.1 Situation in der Sekundarstufe I	9
3.2 Situation am Übergang zur und in der Sekundarstufe II	10
3.3 Situation am Arbeitsmarkt	12
3.4 Situation in der Invalidenversicherung	13
3.5 Situation in der Sozialhilfe	14
4 Handlungsfelder der nationalen IIZ aus der Sicht der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer	16
4.1 Handlungsbedarf in der IIZ aus Sicht der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer	16
4.1.1 Zugang zu den Regelstrukturen verbessern	16
4.1.2 Verbesserung der Bildungschancen	17
4.1.3 Verbesserung der Früherkennung / Beratungsleistungen im Flüchtlingsbereich	20
5 Zusammenfassende Aussagen und Antrag an Steuergruppe	21
5.1 Übersichtstabelle Empfehlungen	21
5.2 Projekte und Zeitplan: Antrag an IIZ-Steuergruppe	22
6 Literaturverzeichnis	26

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
AsylG	Asylgesetz
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BB	Berufsbildung
BBG	Berufsbildungsgesetz
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFM	Bundesamt für Migration
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CM BB	Case Management Berufsbildung
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
Flü	Anerkannte Flüchtlinge
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
INSOS	Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung
IV	Invalidenversicherung
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
KZI	Kompetenzzentren Integration
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungsstelle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SH	Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
VA	Vorläufig Aufgenommene
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
WeBiG	Weiterbildungsgesetz

1 Ausgangslage

1.1 Ziele und Aufbau des Grundlagenpapiers

Die Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer ist seit Oktober 2011 durch das BFM in den nationalen Gremien der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) vertreten.

An der Sitzung vom Dezember 2011 hat das IIZ Steuerungsgremium (IIZ STG) das BFM als federführendes Amt im Bereich Ausländerintegration beauftragt, ein Grundlagenpapier zu erarbeiten, das den Handlungsbedarf der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern in der interinstitutionellen Zusammenarbeit definiert.

Das BFM hat in Zusammenarbeit mit KEK-Consultants das vorliegende Grundlagenpapier verfasst, mit dem Ziel den Handlungsbedarf und mögliche Empfehlungen zu konkreten Projekten im Bereich der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern im Kontext der IIZ zu erarbeiten.

Ziel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist gemäss Ausländergesetz AuG „die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft“. In Kapitel 1 des Grundlagenpapiers wird auf die gesetzlichen Grundlagen und Aufgaben des Bundes und der Kanton im Bereich der Integrationsförderung eingegangen. Weiter wird die Frage der Koordination der Integration als Querschnittsaufgabe aus Sicht der IIZ-Partner situiert. Dargestellt wird im Kap. 3 nachgängig die Ausgangslage der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz und die sich daraus ergebenden Problemstellungen im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt, in der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung, um schliesslich in Kapitel 4 den Handlungsbedarf in der IIZ und daraus resultierende Empfehlungen in Bezug auf die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländer in der IIZ darzustellen.

Vorgehen: Das vorliegende Papier stellt keine Detailanalyse mit Einbezug der Sicht der verschiedenen Akteure dar. Es beruht auf einer Auftragsarbeit des BFM an die Firma KEK-CDC Consultants. Das Mandat wurde von Frau Ruth Vogt geleitet. Claudio Spadarotto fungierte als Backstopper. Die vorliegende Studie basiert auf einer Desk Study, den im Rahmen von diversen Mandaten im Bereich Integrationsförderung gemachten Erfahrungen von KEK-CDC Consultants sowie einzelner ergänzender Gespräche/Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Bundesämtern (BFM, BBT, BSV, SECO).

Das BFM, die Abteilung Integration, hat die Darstellung der zahlreichen Schnittstellen in der Studie von KEK-CDC Consultants vereinfacht.

Das vorliegende Papier dient als Diskussionsgrundlage für die IIZ-Steuergruppe, um das weitere Vorgehen und die Definition von konkreten Projekten in der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern in der IIZ zu definieren.

1.2 Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern auf Bundes- und Kantonebene (gesetzliche Grundlagen gemäss AuG)

Das Bundesgesetz vom 16.12.2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; in Kraft seit 1.1.2008) legt auf Bundesebene die Grundzüge einer staatlichen Integrationspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden fest (vgl. Art. 4 und 53-58 AuG).

Das AuG definiert die Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern wie folgt (Art 53 AuG):

1. Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration.
2. Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben.
3. Sie fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und das Zusammenleben erleichtern.
4. Sie tragen den besonderen Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung.
5. Bei der Integration arbeiten Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammen.

Integration wird gemäss Ausländergesetz AuG als staatliche Gesamt- und Querschnittsaufgabe definiert, deren Anliegen der Bund, die Kantone und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben. Sie steht damit gewissermassen transversal zu den sektoriellen Bereichen der Bildungs-, Arbeitsmarkts- und Sozialpolitik. Integrationsförderung findet vor Ort statt, d.h. sie hat primär durch die bestehenden Regelstrukturen (z.B. Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt) zu erfolgen. Das BFM hat dazu einen gesetzlichen Koordinationsauftrag. Gemäss Art. 57 AuG koordiniert das BFM die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Berufsbildung und Gesundheitswesen.

Komplementär dazu wirkt die vom BFM (mit-)finanzierte spezifische Integrationsförderung, die im Wesentlichen zwei Stossrichtungen verfolgt. Sie soll zum einen dazu beitragen, das Angebot der Integrationsförderung in den Regelstrukturen zu ergänzen resp. vorhanden Lücken zu schliessen (z.B. Sprachkurse für Nichterwerbspersonen wie junge Eltern mit Betreuungspflichten). Zum anderen richten sich die Angebote der spezifischen Integrationsförderung an die Regelstrukturen und sollen diese darin unterstützen, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen (z.B durch Bereitstellung von rasch verfügbaren, qualitativ guten interkulturellen Dolmetschenden).

Neben den Beiträgen an Projekte und kantonale Programme zur spezifischen Integrationsförderung zahlt der Bund heute den Kantonen auch einen in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA festgelegten pauschalen Beitrag insbesondere für die sprachliche und berufliche Integration (sogenannte Integrationspauschale) von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Personen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus (Art. 87 AuG, Art. 88 AsylG und Art. 18 VIntA).

Der Bund kann zudem finanzielle Beiträge für Projekte und Modellvorhaben von regionaler und nationaler Bedeutung ausrichten (Art. 19 VIntA).

Getrennt davon erfolgt durch das BFM die Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen (VA) und anerkannte Flüchtlinge (Flü), die während 7 bzw. 5 Jahren nach Einreise in die Schweiz durch eine Globalpauschale vom Bund an die Kantone ausgeschüttet wird.

Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes

Gestützt auf das AuG, den Bericht und die Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom 29. Juni 2009 zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik, den Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 haben sich der Bundesrat und die Kantonsregierungen Ende 2011 darauf geeinigt, die Integrationspolitik gemeinsam zu stärken und weiterzuentwickeln:

Dabei wird ab 2014 die Unterstützung durch den Bund zur spezifischen Integrationsförderung neu im Rahmen von jeweils vierjährigen kantonalen Integrationsprogrammen erfolgen. Bund und Kantone haben sich im November 2011 gemeinsam auf Förderbereiche der spezifischen Integrationsförderung in Bezug auf die kantonalen Integrationsprogramme für Ausländerinnen und Ausländer ab 2014 geeinigt. Es sind dies folgende Bereiche (sogenannte drei Pfeiler der kantonalen Integrationsprogramme mit insgesamt acht Förderbereichen):

1. Information und Beratung: Erstinformation, Integrationsförderbedarf, Schutz vor Diskriminierung
2. Bildung und Arbeit: Sprache, Frühe Förderung, Arbeitsmarktfähigkeit
3. Verständigung und gesellschaftliche Integration: interkulturelles Übersetzen, soziale Integration.

Ausgehend von den Angeboten der Regelstrukturen erheben die für die Integration zuständigen kantonalen Stellen den Bedarf für die ergänzenden Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung. Sämtliche Förderbereiche der spezifischen Integrationsförderung werden in einem kantonalen Integrationsprogramm zusammengefasst und auf die Integrationsmassnahmen der Regelstrukturen abgestimmt. Dies erfordert in Zukunft eine noch engere Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern auf kantonaler sowie Gemeindeebene. Die kantonalen Programme werden damit wesentlich zur Stärkung der interinstitutionellen Zusammenarbeit auf Kantonsebene beitragen.

Durch die Programmlösung wird damit einerseits angestrebt, dass gesamtschweizerisch die gleichen strategischen Ziele verfolgt und Standards eingehalten werden. Andererseits sollen dabei alle Massnahmen bedarfsgerecht den Zielgruppen bzw. dem Einzelfall angepasst werden können. Auch werden dadurch den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen.¹

Weiter soll im Rahmen der zurzeit laufenden Gesetzesrevision des AuG im Bereich der Integration der Regelstrukturansatz verstärkt werden. In verschiedenen Gesetzeserlassen auch der IIZ-Partner ist vorgesehen, integrationsrelevante Bestimmungen zu verankern. Es handelt sich hier gemäss dem Bundesratsentscheid vom 29. August 2012 um das Berufsbildungs-, das Arbeitslosenversicherungs- sowie das Invalidenversicherungsgesetz.

¹ Vgl. BFM, 2011c, S. 19f.

1.3 Die Koordination der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer

Für das BFM und die IIZ-Partner ergeben sich aus den Aufgaben gemäss AuG und VIntA eine Vielzahl von Kooperationspartnern und Schnittstellen in Bezug auf die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern. Betroffen sind im Grundsatz sämtliche Bundesstellen sowie alle Kantone und die Gemeinden sowie eine Vielzahl von Dritten (vgl. Art. 53 Abs. 5 AuG).

Da die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern grundsätzlich durch die Regelstrukturen zu erfolgen hat, ergeben sich einerseits Schnittstellen zwischen der Integrationsförderung (BFM) und den Regelstrukturen (SECO, BSV, BBT, BAG) auf Bundesebene: Das BFM koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens. Die zuständigen Bundesbehörden ihrerseits ziehen das BFM bei der Planung von integrationsrelevanten Massnahmen bei. In diesem Sinne hat das BFM seit Oktober 2011 auch Einsitz im nationalen IIZ-Steuerungsgremium.

Andererseits bestehen Schnittstellen im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung in den Kantonen. Auch auf dieser Ebene sind jeweils Regelstrukturen der Kantone/Gemeinden und Angebote der spezifischen Integrationsförderung zu unterscheiden, aber auch einzubeziehen. Der Bund hat in den im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) gesetzten Förderbereichen keine direkten gesetzlichen Kompetenzen und damit keine Weisungsbefugnis oder Definitionsmacht. Die spezifische Integrationsförderung kann daher nur in Absprache und mit Zustimmung der Kantone (Leistungsvereinbarungen) vorangebracht werden. In Anbetracht der teilweise grossen Heterogenität der Organisation der Regelstrukturen in den Kantonen und Gemeinden (als Beispiel seien hier die Sozialhilfe oder das Schulwesen genannt) stehen das BFM und die kantonalen Integrationsstellen auch diesbezüglich vor einer grossen Herausforderung.

Die Umsetzung der Handlungsschwerpunkte der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern geschehen grossenteils in den Kantonen und den Gemeinden. Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme für Ausländerinnen und Ausländern (vgl. Kap. 1.3) werden die Aktivitäten ab 2014 zunehmen. Die damit gemachten Erfahrungen werden wiederum auch die Themen und die Aktivitäten der IIZ auf nationaler und kantonaler Ebene beeinflussen. Auf die Schnittstellen zu den kantonalen Integrationsprogrammen wird daher in diesem Papier wo sinnvoll verwiesen, ohne diese allerdings vertieft darzustellen.

2 Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern als Querschnittsaufgabe in der interinstitutionellen Zusammenarbeit

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) bezweckt durch gemeinsame Bemühungen aller beteiligten Institutionen eine verbesserte Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildungsintegration (Bildung vor Arbeitsmarkt), im Bereich der Arbeitsintegration (Arbeitsvermittlung und Eingliederungsmassnahmen) sowie der Früherkennung von gesundheitlichen Problemen im Hinblick auf die Verhinderung von arbeitsmarktlichen und sozialen Folgeproblemen. Ebenso werden grundlegende Fragen der Finanzierung der IIZ und der gemeinsamen Integrationsmassnahmen diskutiert.²

Die in der IIZ vertretenen sechs Systeme - Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe und Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern - zeigen Parallelitäten und Schnittstellen auf.

- In allen fünf Systemen wird beraten.
- Alle fünf Systeme verfügen über je eigene „Fördermassnahmen“.
- In den meisten der fünf Systeme werden Mittel für die Existenzsicherung bemessen und zugeteilt (IV, AVIG, SH, SH für Flü/VA).
- Versicherte der ALV und der IV, deren kausal definierte Versicherungsleistungen nicht existenzsichernd sind, erhalten ergänzende Mittel der Sozialhilfe.
- Alle Systeme haben u.a. die Zielsetzung die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.
 - In allen Systemen gibt es aber Leistungsbezüger, die diese Zielsetzung aufgrund ihrer Mehrfachbelastung nur mittels einer längerfristigen und intensiven Beratung und Begleitung erreichen können, welche aber aufgrund des jeweiligen gesetzlichen Auftrages nicht in allen Systemen angeboten wird.
 - In allen Systemen gibt es zudem auch Leistungsbezüger, die die Zielsetzung der Integration in den Arbeitsmarkt aufgrund ihrer Mehrfachproblematik je nach Integrationspotential des Arbeitsmarktes vermutlich gar nicht erreichen können. Die Beratung und Begleitung dieser Personen bedarf einer realistischeren Zielsetzung.

Diese Parallelitäten und Schnittstellen sind nicht ausländerspezifisch, sondern betreffen in qualitativer Hinsicht genauso die Schweizer Bevölkerung. In quantitativer Hinsicht sind gewisse Gruppen der ausländischen Bevölkerung allerdings deutlich überrepräsentiert.

Gemeinsames Ziel dieser verschiedenen Systeme ist, den wirtschaftlichen und sozialen Ausschluss einer wachsenden Zahl Menschen zu verhindern bzw. deren Integration in den Arbeitsmarkt und damit deren soziale Integration zu fördern. Integrationsförderung ist als eine Gesamtstrategie zu verstehen und ist damit eine gemeinsame Aufgabe bzw. eine Querschnittsaufgabe der Regelstrukturen und hier von verschiedenen Akteuren: der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV), der Sozialhilfe (SH) und der Berufsbildung (BB). Sie erbringen ihre Leistungen für die gesamte anspruchsberechtigte Wohnbevölkerung.

Im Bericht der IIZ zu den Kantonsbesuchen 2011-2012 vom 25. Oktober 2012 wird als Zielpublikum der IIZ erwerbslose oder von Erwerbslosigkeit bedrohte Personen mit

² Vgl. www.iiz.ch

Anspruchsberechtigung bei einer der involvierten Institutionen genannt, die - sich in einer mehrfachproblematischen Situationen befinden (in arbeitsmarktlicher, finanzieller, gesundheitlicher oder sozialer Hinsicht), Schnittstellen zu mindestens zwei Institutionen aufweisen und deshalb einen Klärungs- und Koordinationsbedarf (v.a. der Zuständigkeiten) erwirken.

In Anbetracht der Heterogenität der Bevölkerung und der damit einhergehenden unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnisse sind die Regelstrukturen zunehmend gefordert, ihre Angebote zu differenzieren. Betrachtet man die Erfolge bzw. Misserfolge der in der IIZ zusammenarbeitenden Regelstrukturen, so fällt insbesondere die Situation gewisser Gruppen der ausländischen Wohnbevölkerung auf. Sie weisen oft mehrere Defizite auf wie Bildungsferne, fehlende Sprachkenntnisse oder Traumatisierung bei Personen im Flüchtlingsbereich (Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene). Sie unterliegen aus verschiedenen Gründen beispielsweise stärker der Selektionspraxis in der Volksschule (Primarstufe und Sekundarstufe I), sie sind untervertreten in den höheren Ausbildungsstufen der Sekundarstufe II und übervertreten in den Brückenangeboten an der Nahtstelle I bzw. bei den Jugendlichen ohne Anschlusslösung nach der obligatorischen Schule. Als Folge davon sind Teile der ausländischen Wohnbevölkerung übervertreten bei der Erwerbslosenquote und daher auch übervertreten beim Sozialhilfebezug (vgl. detaillierter dazu Kap. 3).

Wie der Bundesrat in seinem Bericht vom 5. März 2010 zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik (S. 26) festgehalten hat, ist „der Auftrag zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen so zu verstehen, dass unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem ausländerrechtlichen Status von den Bedürfnissen im Einzelfall ausgegangen wird, die in der Regel durch den Bildungsstand, die sozio-ökonomische Lage, den Gesundheitszustand sowie auch durch die Migrationssituation bestimmt sein können. Falls diese Bedürfnisse auf den Migrationshintergrund einer Person zurückzuführen sind (z.B. Verständigungsschwierigkeiten, unterschiedliche Vorstellungen etc.), ist diesen mit entsprechenden Vorkehrungen oder Massnahmen zu begegnen.“ Insofern ist die Ausländerintegrationsförderung in den Regelstrukturen im Rahmen der bestehenden Case Managements, ausgerichtet auf den Einzelfall, umzusetzen. Auf strategischer Ebene ist indes von Zielgruppen auszugehen, wie dies der Bundesrat in seiner Strategie von 2006/2007 gemacht hat.

2.1 Sichtweisen der IIZ-Akteure auf die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern

Unterschiedliche Systemlogiken:

Die in der IIZ vertretenen Systeme haben aufgrund ihres Auftrages unterschiedliche Systemlogiken.³

Sie unterscheiden sich bzgl. dem *Leistungsprinzip*: Die ALV und die IV sind Versicherungen und unterliegen damit dem Kausalitätsprinzip. Die Sozialhilfe, die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern sowie in einem gewissen Sinne die Berufsbildung sind hingegen Bedarfsleistungen des Staates und unterliegen dem Finalitätsprinzip.

Entsprechend unterschiedlich sind auch die *Leistungshöhe* (einkommensabhängig versus bedarfsabhängig), der *Leistungsanspruch* (Sozialversicherungsprinzip versus Subsidiaritätsprinzip), die *Leistungsdauer* (befristet versus unbefristet) sowie die

³ Vgl. Lindenmeyer, Walker, 2010

Finanzierungsart (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, Bundes- und Kantonsbeiträge, Steuern).

Die Kompetenzverteilung im föderalen System der Schweiz unterscheidet sich beträchtlich zwischen den an der IIZ beteiligten Systemen. Während die *Leistungen* der ALV und der IV auf Bundesebene geregelt sind und damit die individuell zu erwartenden Leistungen auf nationaler Ebene grundsätzlich weitgehend vergleichbar sind (wobei in der konkreten kantonalen Umsetzungspraxis durchaus zum Teil beträchtliche Unterschiede bestehen), sind die Möglichkeiten der Berufsbildung zwar auf nationaler Ebene einheitlich geregelt, die konkrete Ausgestaltung und die Definition der Angebotspalette in der Praxis liegt aber in der kantonalen Kompetenz. Die Sozialhilfe und weite Teile der Integrationsförderung liegen massgeblich in kantonalen bzw. in kommunaler Hoheit.

Quantität der Ausländerinnen und Ausländer als Klientinnen und Klienten in der IIZ:

Gemäss Einschätzung einiger der Interviewten ist die Anzahl von Ausländerinnen und Ausländern an den IIZ-Fällen relativ gering. Dies kann unterschiedliche Gründe haben.

Die Praxis der IIZ und die Zusammensetzung der IIZ-Gremien sind kantonal unterschiedlich geregelt. Es gibt derzeit keinen systematischen Überblick über die Situation in den Kantonen (eine Studie im Auftrag der nationalen IIZ-Steuergruppe soll diesen Überblick beschaffen und auch aufzeigen, welche Personengruppen durch IIZ hauptsächlich erfasst werden).

So ist das CM BB nicht immer Mitglied der kantonalen IIZ-Gremien. Die Integrationsstellen sind nach aktuellem Kenntnisstand der interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Bundesämter BFM, SECO, BSV, BBT noch seltener Mitglied. Dies kann beispielsweise damit zusammenhängen, dass die Ausländerinnen und Ausländer einen quantitativ kleinen Anteil der IIZ-Fälle ausmachen oder, dass die Zuweisung der Ausländerinnen und Ausländer an die IIZ noch nicht funktioniert.

Versicherungs- vs. Bedarfslogik:

Integrationsförderung ist eine Querschnittsaufgabe. Aus diesem Grund ist es aus Sicht der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern wichtig, dass die Regelstrukturen aufgrund des im AuG verankerten Gesetzesauftrags ihre Angebote auch auf die Bedürfnisse der ausländischen Personen ausrichten. Die ALV, die IV und die SH haben den Fokus einer einheitlichen Versorgung der Bevölkerung bzw. ihrer Anspruchsgruppen aufgrund der oben aufgeführten Versicherungslogik. In ihrem Fokus sind zwar durchaus individuelle Risiken wie ungenügende Sprachkenntnisse, niedriger Bildungsstand, schlechte Gesundheit oder ungenügende materielle Existenzsicherung. Ihre Massnahmen gehen diese Risiken in erster Linie aber nicht ausgerichtet auf Zielgruppen an.

Sowohl die ALV, die IV, als auch die SH⁴ haben den Auftrag bzw. die Praxis einer raschen Integration im Sinne der raschen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Ablösung der Klienten und Klientinnen aus ihrem System. Es ist explizit nicht ihre Aufgabe, diese Personen höher zu qualifizieren als sie es bei Eintritt in die Versicherungsleistung bzw. Unterstützungsleistung waren.

Personen, die eine Mehrfachproblematik aufweisen (oft die Hauptzielgruppe der Ausländerintegration – siehe dazu auch Kapitel 3), brauchen oftmals eine intensivere und auch längerfristige Begleitung als es dem Auftrag und der Logik dieser Systeme entspricht. Für eine

⁴ Vgl. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 51 zur Analyse von Prozessen der Integration und des Ausschlusses: diese zeigen, dass auch die Praxis der Sozialhilfe das Ziel einer raschen und nicht einer nachhaltigen Vermittlung in den Arbeitsmarkt verfolgt. Vgl. dazu auch Pfister, 2009.

auf Nachhaltigkeit angelegte (aber dennoch rasch möglichste) Integration wäre zudem gerade das Erreichen einer besseren beruflichen Qualifikation die beste Voraussetzung. Die (ausschliesslich) rasche Integration in den Arbeitsmarkt bringt oftmals die Annahme einer Arbeitsstelle mit sich, die keine oder geringe Qualifikation voraussetzt und die die Person wiederum dem erhöhten Risiko einer Arbeitslosigkeit aussetzt.

Personen mit einer Mehrfachproblematik, d.h. ein grosser Teil davon Ausländerinnen und Ausländer - geraten potentiell in die Lücken zwischen den Systemen (z.B. ist niemand zuständig für eine nachhaltige berufliche Qualifizierung von Spätzugezogenen, etc.).

Aufgrund dieser verschiedenen System-Logiken kann sich ein Spannungsfeld in der Diskussion zur Frage der Zuständigkeit und Entwicklung von Massnahmen zugunsten dieser Bevölkerungsgruppe ergeben. Es stellt sich somit auch für das BFM die Frage, wie es im Rahmen der IIZ seine Aufgabe gemäss Art. 57 AuG wahrnehmen kann: „Das BFM koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens“.

Die vorgängig skizzierten Sichtweisen „Versicherungs- vs. Bedarfslogik“ löst sich dann auf, wenn man die Anliegen der Systeme auf der individuellen Klientenebene betrachtet. Hier besteht bei den befragten IIZ-Akteuren durchaus die gemeinsame Haltung, dass Massnahmen bedarfsgerecht ausgerichtet sein sollen und die heutige starke Angebotsorientierung zugunsten einer individuelleren Bedarfsorientierung der Fördermassnahmen korrigiert werden müssen. Auf dieser Ebene kann ein gemeinsames Vorgehen in der IIZ zur zielorientierten Lösungsfindung betreffend Handlungsbedarf im Bereich der Integrationsförderung angestrebt werden.

3 Spezifische Probleme der Ausländerinnen und Ausländern in den IIZ-Handlungsfeldern

Ziel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist „die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft“.⁵ Dargestellt werden daher in Kap. 3 die Ausgangslage der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz und die sich daraus ergebenden Problemstellungen im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt, in der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung.

Wie der Bericht des Bundesrates zur Armutsbekämpfung⁶ aufzeigt, gehören bestimmte Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund (bildungsferne, sozioökonomisch schlecht Gestellte) zu den armutsgefährdeten Risikogruppen in der Schweiz. Sie sind in wesentlichen Bereichen benachteiligt und von Desintegration bedroht.

3.1 Situation in der Sekundarstufe I

Der Einfluss des Migrationshintergrundes zeigt sich bereits deutlich bei der Selektion auf der Sekundarstufe I. Diese Selektion ist eine entscheidende Weichenstellung in der Bildungslaufbahn und beeinflusst die Berufsaussichten von Jugendlichen massgeblich. Die Möglichkeiten zur Erlangung eines qualifizierten Ausbildungsabschlusses auf Sekundarstufe II sind für Schülerinnen und Schüler eingeschränkt, welche die obligatorische Schule in Bildungsgängen mit Grundansprüchen durchlaufen. Während rund die Hälfte der ausländischen Schülerinnen und Schüler einen Bildungsgang mit Grundansprüchen besucht, sind es bei den Schweizer Schülerinnen und Schülern nur rund ein Viertel. Seit Beginn der 1990er Jahre sind die Anteile unabhängig der Herkunft der Schüler und Schülerinnen relativ stabil.⁷

Jene Kinder und Jugendlichen sind bezüglich schulischer Leistungen benachteiligt, welche:⁸

- aus einer sozioökonomisch benachteiligten Familie stammen, die zu wenig finanzielle und zeitliche Ressourcen für ihr Kind aufbringen kann;
- aus einer bildungsfernen Familie stammen;
- sich noch nicht lange in der Schweiz aufhalten und/oder die Unterrichtssprache nicht oder nur ungenügend beherrschen.

Obwohl das Bildungsniveau der in die Schweiz einwandernden Personen tendenziell steigt (Stichwörter: neue Einwanderungsländer; Personenfreizügigkeitsabkommen), verfügt ein wesentlicher Teil der ausländischen Erwerbsbevölkerung nach wie vor über einen eher tiefen Bildungsstand und damit verbunden über eher bescheidene sozioökonomische Verhältnisse.⁹ Ungenügende Sprachkenntnisse, ungenügende Kenntnisse der Eltern über das schweizerische Bildungssystem und damit verbunden ungenügende Unterstützung der Kinder in ihrer Schulzeit,

⁵ Vgl., Bericht Schiesser, 2010, S. 20: Die Erreichung dieses Ziels lässt sich ermassen an den statistischen Werten, die Zugewanderte bezüglich ihrer Bildungschancen, ihrer Arbeitsmarktchancen, ihrer Gesundheit, ihrer sozialen Sicherheit, ihrer Wohnqualität oder ihres Delinquenzverhaltens im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern aufweisen, die sich in der gleichen sozio-ökonomischen Lage und familiären Situation befinden.

⁶ Vgl. Bundesrat, 2010

⁷ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.indicator.404204.4024.html?open=1,101#101>

⁸ Vgl. Bundesrat, 2010, S. 29

⁹ Vgl. ausführlich dazu: BFS, 2011

kombiniert mit dem hohen Selektionsdruck in der Volksschule und teilweise diskriminierenden Beurteilungssystemen bringen es mit sich, dass Kinder mit Migrationshintergrund schlechtere Bildungschancen haben als Schweizer Kinder.

Besonders betroffen von schlechten Chancen sind Kinder/Jugendliche, die erst im Verlaufe der obligatorischen Schulzeit in die Schweiz einwandern (spätzugezogene Kinder/Jugendliche im Familiennachzug, vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge). Sie werden je nach Alter bei der Einreise gar nicht mehr in die obligatorische Schule eingeschult, der Anschluss an die nach-obligatorische Ausbildung fehlt ihnen.

Aber auch für Jugendliche, die die obligatorische Schulzeit in der Schweiz verbracht haben, sind die Chancen für einen nahtlosen Übergang in die nach-obligatorische Ausbildung (Berufsbildung, Mittelschule) schlechter als für Schweizer Jugendliche.

3.2 Situation am Übergang zur und in der Sekundarstufe II

Einer beträchtlichen und eher wachsenden Minderheit der Jugendlichen in der Schweiz fällt es trotz vielfältiger Angebote an Bildungsmassnahmen im Übergang von der obligatorischen Schulzeit in die berufliche Grundbildung schwer, den Einstieg in die berufliche Grundbildung zu finden. Der Einstieg gelingt oftmals gar nicht oder nur mit Verzögerung, zudem kommt es zu einem Dropout-Risiko (d.h. kein Abschluss auf Sekundarstufe II, verbunden mit erhöhter und wiederholter Arbeitslosigkeit und/oder Sozialhilfeabhängigkeit).

Wie die folgenden Zahlen zeigen, sind ausländische Jugendliche hiervon zahlenmässig stärker betroffen als Schweizer Jugendliche. Im sofortigen Anschluss an die obligatorische Schulzeit fangen ausländische Schüler deutlich weniger häufig eine zertifizierende Ausbildung an.

- Bei den frühzeitigen Schulabgängen (18-24-jährige ohne nachobligatorische Ausbildung, die an keiner Bildungsaktivität teilnehmen) zeigt sich ein grosser Unterschied zwischen dem Anteil der Schweizer und dem der ausländischen Jugendlichen. Ausländische Jugendliche weisen bei den frühzeitigen Schulabgängen eine Quote von 20-25% gegenüber rund 5% bei den Schweizer Jugendlichen auf.
- Doppelt so viele ausländische Jugendliche (2009: 26.6%) wie Schweizer Jugendliche (2009: 12.1%) nehmen an Übergangsausbildungen teil.¹⁰

Auch bei der gewählten Stufe für die nachobligatorische Ausbildung zeigen sich deutliche Unterschiede: Ausländische Jugendliche sind deutlich häufiger in den Vorlehren und Anlehren vertreten als Schweizer Jugendliche, dafür im Vergleich zu den Schweizer Jugendlichen untervertreten in der beruflichen Grundbildung. Während auf Sekundarstufe I der Ausländeranteil 21.3% beträgt, beträgt er in der Vorlehre 40.4%, in der Anlehre 36.4%, in der beruflichen Grundbildung 16.6%, in den Maturitätsschulen noch 13.8%.¹¹

Diese Zahlen zeigen, dass sich die Selektion auf der Sekundarstufe I auch auf der Sekundarstufe II fortsetzt und die ausländischen Jugendlichen stark betreffen. Die Längsschnittstudie TREE (Transitions from Education to Employment) zeigt, dass für ausländische Jugendliche die Gefahr eines unterbrochenen Ausbildungsverlaufs oder eines Rückstands bei der postobligatorischen Ausbildung allgemein grösser ist als für Schweizer Jugendliche. Dabei bilden die ausländischen Jugendlichen aber keine homogene Gruppe. Sie

¹⁰ Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.indicator.404301.4031.html?open=101#101> (Zugriff 14.5.12)

¹¹ Alle Zahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2009/10. Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/04/00/blank/uebersicht.html> (Zugriff 14.5.12)

müssen nach Nationalität, Immigrationsstatus und Sprachkenntnissen unterschieden werden. Gemäss dieser Studie könnten für ausländische Jugendliche, die in der Familie eine andere Sprache als die Unterrichtssprache sprechen und die nicht in der Schweiz geboren wurden, das Risiko nicht direkt Zugang zu einer postobligatorischen qualifizierenden Ausbildung zu haben höher sein als für in der Schweiz geborene Jugendliche, die die gleiche Sprache sprechen.¹²

Diese Jugendlichen haben oft eine ungünstige Ausgangslage, auf die das System auf Sekundarstufe II nicht adäquat reagiert. Die Kombination von personenbedingten und systembedingten Faktoren kann schliesslich zu einer ausgeprägten und anhaltenden Mehrfachproblematik führen, welche durch erhebliche schulische Defizite, persönliche Schwierigkeiten und eine ungünstige soziale Situation charakterisiert werden kann. Besonders betroffen sind schulisch schwache Jugendliche mit Migrationshintergrund der ersten Generation (insbesondere aus den südeuropäischen Ländern, den westlichen Balkanländern sowie aus Drittstaaten).¹³ Diese ausländischen Jugendlichen sind deutlich übervertreten in den Brückenangeboten und bei den Jugendlichen, die über keine Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit verfügen. Die schulische Selektion setzt sich für sie fort in einer Benachteiligung im Zugang zur Berufsbildung, da der besuchte Schultyp stark den Zugang zu Lehrstellen mitbestimmt. Verstärkt wird dieser Mechanismus durch diskriminierende Faktoren bei der Lehrstellensuche¹⁴ und den oftmals fehlenden Beziehungen zum Lehrstellenmarkt (fehlende soziale Vernetzung). Weibliche ausländische Jugendliche sind hiervon noch stärker betroffen als männliche.

Bund und Kantone haben 2011 gemeinsam bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz festgelegt, dazu gehört u.a. die Quote der Abschlüsse auf Sekundarstufe II der unter 25-Jährigen von heute 90% auf 95% bis 2015 zu steigern. Dieses Ziel ist erst bei denjenigen Jugendlichen (unabhängig von ihrer Nationalität), die in der Schweiz geboren sind und ihre obligatorische Schulzeit in der Schweiz absolviert haben, erreicht. Bei Personen, welche das Schulsystem nicht vollständig in der Schweiz durchlaufen haben, besteht jedoch noch grosser Handlungsbedarf.

Handlungsbedarf gibt es aus Sicht der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer insbesondere in Bezug auf spätzugezogene Jugendliche im Familiennachzug sowie vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge.

In der Schweiz stellt der Familiennachzug einen wichtigen Einwanderungsgrund dar. In der Periode zwischen 1990 und 2009 waren jeweils zwischen 30% und 42% der gesamten Einwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung auf den Familiennachzug zurückzuführen. Im Jahr 2011 sind aus der EU-27/EFTA rund 23'000 Personen im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz eingewandert. Davon waren rund 1800 12-15-jährig (z.B. davon rund 480 Kinder und Jugendliche aus Portugal) und 1000 16-24-jährig (z.B. davon 300 Jugendliche aus Portugal). Aus den sogenannten Drittstaaten kamen rund 22'000 im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz. Davon waren rund 450 12-15-jährig und 350 16-26-jährig. Mit anderen Worten ist im 2011 von rund 1500 Kindern und Jugendlichen auszugehen, die gemäss oben aufgeführten Ausführungen zu einer Risikogruppe gehören könnten (namentlich Personen aus den südeuropäischen Ländern, den westlichen Balkanländern sowie aus anderen Drittstaaten weisen oft eine Mehrfachproblematik auf). Im Flüchtlingsbereich

¹² Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.indicator.404205.4014.html?open=101#101>

¹³ Vgl. Keller, Hupka-Brunner, Meyer, 2010; Sacchi, Hupka-Brunner, Stalder, Gangl, 2010.

¹⁴ Vgl. Imdorf, 2005.

wurden im 2011 rund 10'000 Personen als Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Person anerkannt. Hiers sind rund 3000 Personen 15-24-jährig.

3.3 Situation am Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosenquote betrug in der Schweiz im Oktober 2012 im Durchschnitt 2.9%, wobei AusländerInnen mit einer Arbeitslosenquote von 5.4% deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen waren als SchweizerInnen (2.1%).¹⁵

Die ausländische Wohnbevölkerung weist aufgrund verschiedener Merkmale ein erhöhtes Risiko zur Arbeitslosigkeit auf: Einen im Vergleich zur schweizerischen Bevölkerung geringeren Qualifikationsstand,¹⁶ eine Übervertretung im sekundären Sektor und eine Untervertretung im tertiären Sektor.¹⁷ Ausländerinnen und Ausländer sind vom Strukturwandel der Schweizer Wirtschaft damit stark betroffen (genereller Wandel hin zum Dienstleistungssektor und damit einhergehend erhöhte Anforderungen an das Ausbildungsniveau).¹⁸

In den Erwerbslosenzahlen widerspiegelt sich zudem die nach Nationalitäten heterogene Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung. Am stärksten betroffen sind Personen aus Portugal (Arbeitslosenquote im April 2012: 6.3%) und dem westlichen Balkan (Arbeitslosenquote im April 2012: 9.2%). Bei Personen aus Nord- und Westeuropa fallen die Unterschiede zu schweizerischen Erwerbspersonen dagegen deutlich geringer aus.¹⁹ Diese Differenzen können wiederum mit der nach Nationalitätengruppe sehr unterschiedlichen Bildungsstruktur und der Verteilung auf die Wirtschaftssektoren erklärt werden.²⁰

Von einem höheren Arbeitslosenrisiko betroffen sind aufgrund einer fehlenden nachobligatorischen Bildung wiederum insbesondere spätzugezogene ausländische Jugendliche im Familiennachzug, vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge und generell niedrigqualifizierte ausländische Personen.

So betrug (trotz weitgehender Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung in wichtigen Bereichen wie Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, Sozialversicherungen) die Erwerbsquote der vorläufig aufgenommenen Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren mit einem Aufenthalt bis sieben Jahre in der Schweiz im Jahr 2010 31.2%²¹ (2009: 39%²²), bei den anerkannten Flüchtlingen mit einem Aufenthalt bis fünf Jahre in der Schweiz 16.5% (2009: 18%).^{23 24}

Problematisch wird Arbeitslosigkeit für die Betroffenen insbesondere dann, wenn sie lange dauert. Ein besonders hohes Risiko, langzeitarbeitslos²⁵ zu werden, haben Arbeitslose unter

¹⁵ Vgl. www.amstat.ch

¹⁶ Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung (15- bis 64-Jährige) ohne Berufsbildung nimmt in der Schweiz aufgrund der neuen Zuwanderung zwar ab, stellt aber immer noch einen beträchtlichen Anteil an der ausländischen Gesamtbevölkerung dar.

¹⁷ BFS, 2011, S. 20f

¹⁸ Vgl. Sheldon, 2008

¹⁹ Vgl. www.amstat.ch

²⁰ Vgl. BFS, 2011, S. 26

²¹ Vgl. BFM, 2011a. Zahlen für 2011 liegen noch nicht vor.

²² Vgl. BFM, 2010

²³ Die seit mehr als 5 Jahren anerkannten Flüchtlinge werden in den Statistiken nicht mehr gesondert ausgewiesen.

²⁴ Diese Zahlen schwanken allerdings von Jahr zu Jahr stark und sind von fragwürdiger Aussagekraft, was mit der jeweils sich stark ändernden Zusammensetzung dieser Gruppen und mit der sich ändernden Wirtschaftslage zu tun haben dürfte.

²⁵ Langzeitarbeitslosigkeit: Arbeitslosigkeit, die länger als 1 Jahr dauert.

anderem, wenn sie über 50 Jahre sind und bei fehlender nach-obligatorischer Ausbildung. Personen ausländischer Nationalität sind stärker von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als schweizerische (April 2012: 43.6% aller Langzeitarbeitslosen waren ausländischer Nationalität). Es sind allerdings grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Nationalitäten festzustellen.²⁶

3.4 Situation in der Invalidenversicherung

Migrantinnen und Migranten weisen ein durchschnittlich höheres Invalidisierungsrisiko auf als Schweizerinnen und Schweizer.²⁷ Sie haben höhere Berentungsquoten und längere Leistungsbezüge bei der IV als Schweizerinnen und Schweizer.

Knapp 32% aller IV-Renten²⁸ wurden im Dezember 2010 an Ausländerinnen und Ausländer ausbezahlt. Von allen in der Schweiz wohnhaften Rentenbezügern waren 23% in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer.²⁹

Die Berentungs- und die Neuberentungsquoten von Ausländerinnen und Ausländern unterscheiden sich stark nach Nationalität. So beträgt die Neuberentungsquote für Schweizerinnen und Schweizer 3.1 ‰. Bei den ausländischen Staatsangehörigen weisen türkische Staatsangehörige mit 5.7 ‰ die höchste Quote auf. Migrantinnen und Migranten aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens liegen mit 4.4 ‰ an zweiter Stelle. Die „klassischen“ Gastarbeiterländer Italien, Spanien und Portugal weisen Quoten zwischen 3.3 ‰ und 4.1 ‰ auf. Die übrigen ausländischen Nationen liegen unter dem Wert der schweizerischen Bevölkerung.³⁰

Diese Unterschiede sind zu einem grossen Teil auf den durchschnittlich schlechteren Gesundheitszustand der Migrationsbevölkerung zurückzuführen.³¹ Die schlechtere gesundheitliche Situation hängt unter anderem mit der beruflichen und sozialen Lage der Migrationsbevölkerung zusammen. So ist diese im Durchschnitt deutlich schlechter ausgebildet, führt öfters körperlich belastende Arbeiten aus, ist weniger in Anstellungsverhältnissen mit Vorgesetztenfunktion anzutreffen und ist generell schwächer ins Arbeitsleben integriert als Schweizerinnen und Schweizer. Hinzu kommen migrationspezifische psychische Belastungen wie Gewalterfahrungen im Herkunftsland, eine traumatisierende Flucht oder die Trennung von der Familie.

Psychische Krankheiten waren in den vergangenen Jahren von grosser Bedeutung für die starke Zunahme der IV-Berentungen in der Bevölkerung. Migrantinnen und Migranten die bei der IV anhängig sind, sind dies insbesondere aufgrund von Schmerzstörungen und psychischen Beeinträchtigungen. Die Abklärungen bei Personengruppen mit Migrationshintergrund erfolgen ebenso gründlich wie bei Schweizerinnen und Schweizern. Migrantinnen und Migranten kommen aber seltener in den Genuss von Massnahmen zur beruflichen Rehabilitation als Schweizerinnen und Schweizer.³²

²⁶ Vgl. Bundesrat, 2010, S. 68f. bzw. AMOSA, 2007, S. 10f.

²⁷ Vgl. BSV, 2010b; BSV, 2010c; BSV, 2010d

²⁸ Total aller IV-Renten, d.h. sowohl an in der Schweiz als auch an im Ausland wohnhafte Rentenbeziehende ausbezahlte IV-Renten.

²⁹ Vgl. BSV, 2010d, S. 18

³⁰ Vgl. BSV, 2010d, S. 27

³¹ Vgl. im Folgenden: BSV, 2010a, S. 34

³² Gemäss Auskunft des BSV ist dies im erforschten Zeitraum durch die damalige Praxis der IV zu erklären, die erstmalige Grundausbildungen nur für Junge finanzierte. Dies werde sich mit der 6. IV-Revision ändern, da die IV auch vermehrt Grundausbildungen für Erwachsene und eine gewisse stufengerechte Weiterqualifizierung finanzieren könne, sofern dies die

3.5 Situation in der Sozialhilfe

Das Sozialhilferisiko für die ausländische Bevölkerung ist deutlich höher als für Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Im Jahr 2010³³ waren 45.7% aller Sozialhilfebeziehenden Ausländerinnen und Ausländer (Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung im Jahr 2010: 22.4%). Die ausländische Sozialhilfequote der ausländischen Wohnbevölkerung beträgt 6.0% gegenüber 2.9% der gesamten Wohnbevölkerung. Frauen sind hiervon stärker betroffen, die Sozialhilfequote für Ausländerinnen beträgt 6.4% (Schweizerinnen: 2.0%, ausländische Männer: 5.7%). Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Sozialhilfe war in den letzten Jahren im Grundsatz unverändert.

Das Sozialhilferisiko von Ausländerinnen und Ausländern variiert stark mit dem Herkunftsland.³⁴ So weisen einige Nationalitäten tiefere Sozialhilfequoten auf als die Schweizer/innen (z.B. Deutsche, Niederländer), während andere ein Sozialhilferisiko von 20% und deutlich mehr haben. Wie bedeutend das Bildungsniveau und die Zugangschancen auf dem Schweizerischen Arbeitsmarkt für die Prävention von Sozialhilfeabhängigkeit sind, zeigt sich bei der Sozialhilfequote nach Ländergruppen. Personen aus den EU27- und EFTA-Staaten, mit denen die Schweiz das Personenfreizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat, weisen eine tiefe Sozialhilfequote von 2,8% auf. Die starke Zuwanderung aus diesen Staaten erfolgte primär wegen der starken Nachfrage nach qualifizierten Berufskräften bei Firmen mit einem Arbeitsplatzangebot in der Schweiz. Personen aus anderen Ländergruppen haben hingegen ein deutlich höheres Sozialhilferisiko (Sozialhilfequote bei Personen aus Lateinamerika: 13%; aus Asien: 13.3%; aus Afrika: 28.7%); übriges Europa³⁵: 8.9%). Personen aus europäischen Staaten, die nicht Teil der EU oder EFTA sind, bilden anteilmässig die grösste Gruppe innerhalb der ausländischen Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler.

Die erhöhte Sozialhilfequote der ausländischen Wohnbevölkerung lässt sich durch eine Kumulation der bekannten diesbezüglichen Risiken erklären:³⁶ Sie ist tendenziell jünger als die schweizerische Bevölkerung, ist eher weniger ausgebildet als diese und arbeitet vermehrt in Branchen, die besonders stark vom Konjunkturverlauf abhängen sowie vermehrt in Tieflohnbranchen. Darüber hinaus leben sie häufiger in Familien mit mehr als drei Kindern, wodurch sich einerseits der finanzielle Lebensbedarf erhöht und andererseits auch der zeitliche Betreuungsaufwand ansteigt.

Entsprechend der Bedeutung, die die berufliche Qualifikation für den weiteren Verlauf des Arbeitslebens hat, stellt die Ausbildungslosigkeit insbesondere von jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe ein grosses Problem dar. Drei Viertel der jungen Sozialhilfebeziehenden (schweizerischer und ausländischer Nationalität) verfügen über keine berufliche Grundbildung.

Ausländische Personen mit niedrigem Bildungsstand und hier insbesondere Mädchen und Frauen, Jugendliche, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge sind stärker dem Risiko der sozialen Ausgrenzung und der Abhängigkeit von Sozialleistungen ausgesetzt.

Der Bund ist zuständig für die Sozialhilfeleistungen für Flüchtlinge und vorläufige aufgenommenen Personen mit einer Aufenthaltsdauer von max. 5 resp. 7 Jahren. Danach geht

Chancen auf eine Integration in die Erwerbsarbeit erhöhen kann. Hierbei kann es sich aber nicht um eine Höherqualifizierung handeln, sondern um eine stufengerechte Qualifizierung (vergleichbare Qualifikationsstufe wie bei Eintritt in die Versicherungszuständigkeit der IV).

³³ Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>

³⁴ Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>

³⁵ Übriges Europa: nicht EU27 und EFTA-Länder.

³⁶ Vgl. im Folgenden BFS, 2011, S. 79ff.

die Zuständigkeit zu den Kantonen über. Im Jahr 2010 betrug die Sozialhilfequote im Flüchtlingsbereich (Bundeszuständigkeit) insgesamt rund 89%. Von den anerkannten Flüchtlingen mit einem Aufenthalt von maximal fünf Jahren in der Schweiz bezogen rund 92% Sozialhilfe. Im Jahre 2010 waren insgesamt 10'604 Personen mit Aufenthaltsstatus im Flüchtlingsbereich (Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge) in der Schweiz registriert.

Etliche Kantone haben den Handlungsbedarf erkannt und sind daran, die Integrationsförderung im Sozialhilfebereich zu stärken. So hat der Kanton Bern festgestellt, dass dem durchschnittlich tieferen Bildungsniveau sowie den sprachlichen und kulturellen Schwierigkeiten durch spät erfolgten Familiennachzug Ausländerinnen vergleichsweise hohe Sozialhilfequote im Kanton Bern aufweisen, was entsprechende Kosten für die öffentliche Hand zur Folge hat. Aus diesem Grunde sind spezifische Fördermassnahmen wie zum Beispiel Sprach- oder Integrationskurse angezeigt. (Antrag des RR zum Integrationsgesetz vom 25. April 2012, S. 7)³⁷

4 Handlungsfelder der nationalen IIZ aus der Sicht der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer

4.1 Handlungsbedarf in der IIZ aus Sicht der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer

Die folgende Darstellung des Handlungsbedarfs basiert auf den Ergebnissen der Desk Study, den Analysen von KEK-CDC Consultants sowie auf den mit den Vertreterinnen und Vertretern einzelner Bundesämter³⁸ durchgeführten Gesprächen. Der skizzierte Handlungsbedarf wird aus dem Fokus der Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer dargestellt. Die Schnittstellen zu den jeweiligen in der IIZ vertretenen Partnern werden nicht umfassend deskriptiv dargelegt, sondern der gemeinsame Handlungsbedarf aufgrund der IIZ-Zielsetzungen eruiert und priorisiert, mit dem Ziel konkrete Schritte ins Auge zu fassen.

4.1.1 Zugang zu den Regelstrukturen verbessern

Handlungsfeld:

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern verläuft in der Schweiz für die überwiegende Mehrheit gut. Tatsache ist jedoch, dass ein Teil der ausländischen Bevölkerung in einigen Bereichen unserer Gesellschaft nicht die gleichen Chancen und den Zugang zu den gesellschaftlichen Strukturen wie Bildung, Arbeitsmarkt oder Gesundheit hat. Ausländerspezifische Problemstellungen wie Sprachdefizite oder der späte Familiennachzug stellen die Regelstrukturen vor spezifische Herausforderungen. Personen (schweizerischer und ausländischer Herkunft) mit einer Mehrfachproblematik benötigen für ihren Integrationsprozess bzw. für den Zugang zu und die Nutzung der Regelstrukturen oftmals eine längerfristige, zeitintensive und gut koordinierte Beratung und Begleitung. Die Regelstrukturen können dies aufgrund ihres gesetzlichen Rahmens und Auftrages nicht immer gewährleisten. Auch aufgrund des Ansatzes der möglichst raschen Integration in den Arbeitsmarkt kommt die Unterstützungsleistung an ihre Grenzen. Der Zugang zu den Regelstrukturen für die ausländische Bevölkerung ist zu verbessern. Dies bedingt einerseits eine Sensibilisierung der Regelstrukturen für die besondere Ausgangslage dieser Personen sowie ein Abbau von strukturell bedingten Zugangsbarrieren. Um die Sensibilisierung der Akteure voranzubringen, ist die IIZ ein geeignetes Gremium, sofern auch die Akteure der Integrationsförderung und der CM BB in den IIZ-Strukturen vertreten sind. Auch ist eine bedarfsgerechte Beratungsarbeit sicherzustellen, was namentlich im Bereich dieser Zielgruppe die interkulturellen Kompetenzen auf Seite der Beratenden voraussetzt. Der Einsatz von interkulturellem Übersetzen in den Regelstrukturen ist noch nicht der Regelfall. Gerade Situationen in der Beratung mit Kindern und Jugendlichen und der Kontakt mit Eltern mit Migrationshintergrund stellen die Regelstrukturen oft vor Probleme.³⁹

Empfehlungen:

- a) *Für Personen mit einer Mehrfachproblematik und einem intensiveren Bedarf an Beratung/Begleitung ist von den IIZ-Akteuren gemeinsam nach Möglichkeiten für einen*

³⁸ Vgl. Annex 1

entsprechenden Ansatz „Nachhaltige (und dennoch rasch möglichste) anstatt rasche Integration auf niedrigem Qualifikationsniveau in den Arbeitsmarkt“ zu suchen.

IIZ-Projekt (laufend): In der IIZ wird dieser Aspekt des im 2012 eingesetzten Projekt „Zusammenarbeit ALV/Sozialhilfe: Konkrete Kooperationsvorhaben“ unter der Federführung des SECO aufgenommen. Auf Ende 2012 wird u.a. eine Arbeitsgruppe zum Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit eingesetzt. Sie soll eine verständliche und tragfähige Definition des Begriffs Arbeitsmarktfähigkeit und Kriterien für die Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit erarbeiten. Das Bundesamt für Migration BFM ist in der Arbeitsgruppe vertreten und bringt wo angebracht, das Anliegen der Integrationsförderung ein. Die laufenden Arbeiten werden den Handlungsbedarf für weitere Projekte aufzeigen.

Zeithorizont: Projektbeginn 2012

- b) Die Zusammensetzung und Arbeitsweise der kantonalen IIZ-Gremien sind zu harmonisieren. Die Berufsbildung, insbesondere das Case Management Berufsbildung und die Ausländerintegrationsfachleute sind in die IIZ-Gremien einzubeziehen.*

IIZ-Projekt (laufend): Eine im Rahmen des zweiten Forschungsprogramms zu Invalidenversicherung (FoP-IV) durch das BSV und SECO mandatierte Studie wird eine Übersicht der IIZ-Aktivitäten in den Kantonen erstellen. Das BFM ist in der Begleitgruppe vertreten. Die Resultate der Studie werdend den Handlungsbedarf im Bereich Integrationsförderung und das weitere Vorgehen aufzeigen.

Zeithorizont: Zwischenbericht Februar 2013

- c) Zur Verbesserung der Beratungsqualität und zum Einsatz von interkulturellem Übersetzen ist eine Sensibilisierung und Verbreitung und Vertiefung des Know-How bei Beratungsinstitution der Regelstrukturen vorzunehmen*

Projekt in der IIZ (neu): Unter der FF des BFM ist zu prüfen, wieweit längerfristig ein gemeinsames, systemübergreifendes Rahmenkonzept zur Frage des Einsatzes von interkulturellem Übersetzen in den Regelstrukturen zu erarbeiten ist. Die Erfahrungen, die im Rahmen der Schwerpunkteprogramme des BFM und der kantonalen Integrationsprogramme mit diesen Themenbereichen gemacht werden, werden dabei vom BFM - nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen - verbreitet und zugänglich gemacht. Das BFM unterstützt mit rund 1,4 Mio. Franken jährlich die Arbeiten von 15 Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen. Die Beratungsqualität für Ausländerinnen und Ausländern soll durch eine verstärkte Sensibilisierung der Beratungsstellen unterstützt werden. Dem Bedarf an interkulturellem Übersetzen der Beratungsstellen soll entsprochen werden. Dabei soll in Zusammenarbeit mit den verschiedenen IIZ-Partnern, namentlich den kantonalen IIZ-Koordinatoren in einem ersten Schritt deren Erfahrungswerte und Bedürfnisse geortet werden. Darauf aufbauend wird das weitere Vorgehen (Erarbeitung eines Rahmenkonzepts) definiert. Zu bemerken ist, dass im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision des AuG im Bereich Integration in den spezifischen Regelgesetzen AViG und IVG Bestimmungen in diesem Themenfeld vorgesehen sind.

Zeithorizont: Projektstart Mitte 2013

4.1.2 Verbesserung der Bildungschancen

Handlungsfeld:

Bildung und Sprache sind zentrale Faktor der Integration. Handlungsbedarf wird im Kontext der IIZ vor allem beim Übergang I und II wie aber auch bei der Nachholbildung geortet. Innerhalb der verschiedenen Personengruppen der ausländischen Wohnbevölkerung zeigen sich die grössten Probleme bei spät nachgezogenen Jugendlichen (namentlich hier auch anerkannte

Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene). Ihre im Ausland erworbene Schul- und Berufsbildung, mangelnde Kenntnisse einer schweizerischen Landessprache sowie fehlende soziale Vernetzung erschwert ihnen oftmals den Zugang zum schweizerischen Berufsbildungssystem mit seinen stark normierten Anforderungen. Damit ist ihr nachhaltiger Zugang zu einer existenzsichernden Arbeitsstelle erschwert. Diese Jugendlichen und junge Erwachsene mit besonderen und erschwerenden Voraussetzungen drohen durch die bestehenden Angebote ungenügend erreicht zu werden. Auf systemübergeordneter Ebene fehlt eine Gesamtstrategie zur Ausbildungsförderung namentlich von jungen Erwachsenen ohne Abschluss auf Sekundarstufe II. Insbesondere zeigt sich eine Versorgungslücke bei den 16- bis 30-Jährigen. Die bestehenden Instrumente der Teilsysteme kommen nicht immer oder ungenügend zur Anwendung (z.B. Berufslehre für Erwachsene gemäss BBG, Einarbeitungszuschüsse und Ausbildungszuschüsse⁴⁰ gemäss ALV, Art. 59d AVIG⁴¹, berufliche Massnahmen und Arbeitsvermittlung der IV bei Ausländerinnen und Ausländern⁴²). Für den Zugang zu einer Ausbildung und während der Ausbildung werden oftmals Massnahmen und eine Begleitung benötigt, für die keines der Teilsysteme zuständig ist. Aus der Sicht der Integration wäre auch eine Gesamtstrategie im Bereich der Nachholbildung für unqualifizierte Erwachsene von Bedeutung, was aus ausländerintegrationspezifischer Sicht insbesondere VA, Flüchtlinge und allgemein Niedrigqualifizierte betrifft. Auch braucht es weiterhin Anstrengungen zur Förderung der Sprachkenntnisse der ausländischen Bevölkerung.

Empfehlungen:

- d) *Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP sowie im Rahmen von Massnahmen am Übergang I und von arbeitsmarktlichen Massnahmen erscheint es sinnvoll, die diversen Sprachförderungskonzepte abzustimmen und damit die Anschlussfähigkeit unter den Sprachkursen zu ermöglichen. Das Rahmenkonzept zur Sprachförderung des BFM (fide) wird koordiniert und auf deren Einsetzbarkeit in weiteren Systemen (seco, BB, SH, IV) geprüft.*

Projekt in der IIZ (laufend/neu): Das BFM übernimmt in der Koordination von fide zu den anderen Sprachförderungssystemen der IIZ-Partner die Federführung. Mit der Entwicklung des Sprachförderungskonzepts fide trägt das BFM auf Bundesebene zur Verbesserung der Qualität der Sprachförderung im Integrationsbereich bei. Das BFM plant, im Verlauf des Jahres 2012 weitere Entwicklungsprojekte zu lancieren. Diese betreffen unter anderem die Einführung von Instrumenten zum Nachweis von Sprachkompetenzen und die Einführung eines Sprachenpasses. Im Rahmen der IIZ informiert das BFM laufend zum Stand der Arbeiten und koordiniert den allfälligen Handlungsbedarf zu den Partnern der IIZ.

Zeithorizont: ab 2013 laufend

⁴⁰ Nur für Personen über 30 Jahre. Im Jahr 2010 haben gemäss Tucci (2011) gesamtschweizerisch nur 249 Personen Gebrauch von Ausbildungszuschüssen gemacht. Dies dürfte nach Ansicht mehrerer Interviewter auch damit zusammenhängen, dass die Personen selbst eine Lehrstelle suchen müssten und ihnen dies nicht gelingt. Sie werden in diesem Such- und Ausbildungsprozess von den RAV kaum begleitet. Die LAM-Stelle Solothurn fördert seit 2010 intensiv Ausbildungszuschüsse für Ungelernte (vgl. Tucci, 2011).

⁴¹ Personen, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind (d.h. Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung) können nach Art. 59d AVIG innerhalb von 2 Jahren ebenfalls an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen. Jugendliche sind insbesondere dann von Art. 59d AVIG betroffen, wenn sie aufgrund des Besuchs der obligatorischen Schule von der Beitragszeit befreit sind, jedoch ihren Wohnsitz weniger als 10 Jahre in der Schweiz haben. Die Massnahmen könnten also insbesondere für spätzugezogene Jugendliche zur Wirkung kommen. Voraussetzungen sind aber immer die grundsätzliche vorhandene Vermittlungsfähigkeit. Die Handhabung von Art. 59d AVIG ist trotz eines diesbezüglichen Kreisschreibens des SECO (2011) sehr unterschiedlich und teilweise sehr restriktiv. Dies dürfte u.a. damit zu tun haben, dass die Kantone 50% der entstehenden Kosten selbst zu tragen haben.

⁴² Vgl. dazu Fussnote 34

- e) *Die Angebote am Übergang I sind namentlich auch aus der Perspektive der Bedarfsorientierung und der Nutzung von Jugendlichen mit mehrfachen Problemlagen zu untersuchen.*

Projekt in der IIZ: Das im 2011 erarbeitete Strategiepapier des BBT nimmt diese Fragestellung auf. Der Übergang I von der obligatorischen in die nachobligatorische Ausbildung ist für die Ausbildungs- und zukünftige Erwerbsbiographie von jungen Erwachsenen ein entscheidender Moment. Eine kohärente Zusammenarbeit an den Schnittstellen zwischen Case Management Berufsbildung (CM Berufsbildung) und den Institutionen des Systems der sozialen Sicherheit ist gerade bei Jugendlichen mit mehrfachen Problemlagen wesentlich, um möglichst frühzeitig eine ihren Fähigkeiten entsprechende Bildungsstrategie zu entwickeln. Das BBT erarbeitet eine Informationsnotiz zum weiteren Vorgehen im Bereich der Schnittstellen zwischen Case Management Berufsbildung und der Arbeitslosenversicherung ALV zuhanden der IIZ-Steuergruppensitzung (Dezember 2012). In einem ersten Schritt sollen Informationen zu den Bedürfnisse und Zielgruppen von Brückenangeboten erhoben werden. Zeithorizont: bis Ende 2012 (Informationsnotiz zuhanden IIZ-Steuergruppe)

- f) *Im Bereich der „Nachholbildung für unqualifizierte Erwachsene“ ist ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen anzustreben mit dem längerfristigen Ziel ein Gesamtkonzept zur Klärung der Strategie, der Zuständigkeiten, der Instrumente, der Finanzierung zu definieren.*

Projekt in der IIZ: Wenn auch grosser Handlungsbedarf besteht, werden diese Anliegen zur Zeit bilateral mit den Partnern und im Rahmen der Arbeiten zum Weiterbildungsgesetz eingebracht und aufgenommen. Es ist verfrüht, konkrete Projekte im Rahmen der IIZ zu verfolgen. Das Thema soll jedoch als regelmässiger Diskussionspunkt (z.B. Information zur Umsetzung Weiterbildungsgesetz) in der IIZ aufgenommen werden.

- g) *Es ist durch die IIZ ein Projekt zu initiieren, welches die Erarbeitung eines Konzeptes „Ausbildung auf Sekundarstufe I/II für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Schweizer Schulabschluss“ zum Ziel hat (Klärung der Strategie, der Zuständigkeiten, der Instrumente, der Finanzierung). Explizit berücksichtigt werden sollen dabei die Ausgangslage von spätzugezogenen Jugendlichen, VA und Flüchtlingen.*

Projekt in der IIZ (neu): Das BFM initiiert bzw. co-finanziert im Rahmen seiner Modellvorhaben mit den zuständigen IIZ-Partnern ein konkretes Projekt. Dies ist in einem ersten Schritt regional zu begrenzen (Pilot). Es ist im Interesse der verschiedenen Partner (siehe dazu auch IIZ-Informationsnotiz des BBT und IIZ-Schwerpunkt 2013-14 zu Jugendlichen in der IV) zielorientierte Lösungen für diese Zielgruppe zu suchen, um langjährige Folgekosten für die Gesellschaft und die verschiedenen Systeme zu verhindern und diesen Jugendlichen einen Bildungsperspektive zu ermöglichen. Die Zuständigkeiten für diese Zielgruppe sind heute nicht immer geklärt, und die Jugendlichen fallen oft durch die Lücken der verschiedenen Systeme (siehe auch Kap. 3). Schwierigkeiten bestehen namentlich in der Erreichung dieser Zielgruppe. Um das bildungspolitische Ziel, die Quote der bis 25-jährigen von heute 90% auf 95% zu steigern muss hier angesetzt werden. Ein grosser Teil dieser Jugendliche sind Jugendliche aus der Migration.

Durch die Schwerpunktsetzung der kantonalen Integrationsprogramme werden ab 2014 Erstbegrüssungen für neuzuziehende Personen (Drittstaaten) in den Kantonen eingeführt. Bereits heute haben einige Kantone solche Systeme eingeführt. Hier ergeben sich Möglichkeiten mit einem Pilotprojekt anzusetzen, d.h. diese Jugendlichen zu erfassen und wo

notwendig an die Beratungsleistungen der Regelstrukturen heranzuführen (siehe dazu Kapitel 5.2 Projekte und Zeitplan).

Längerfristig soll aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse ein Konzept „Ausbildung auf Sekundarstufe I/II für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Schweizer Schulabschluss“ erarbeitet werden.

Zeithorizont: Beginn Frühling 2013

4.1.3 Verbesserung der Früherkennung / Beratungsleistungen im Flüchtlingsbereich

Handlungsfeld:

Bei ausländischen Personen mit Bedarf an spezifischer Integrationsförderung sind potentiell eine Vielzahl von Stellen schon ab deren Einreise in die Schweiz involviert (spezifische Beratungsstellen für Ausländerinnen und Ausländer, Hilfswerke, Integrationsstellen mit Integrationsvereinbarungen, Kompetenzzentren Integration, Beratungsdienste der Regelstrukturen). Eine Abgrenzung der diversen Beratungsleistungen fehlt ebenso wie eine koordinierte Zusammenarbeit.

Bei VA und Flüchtlingen kommt erschwerend der Zuständigkeitswechsel in der Sozialhilfe vom Bund an die Kantone nach 7 bzw. 5 Jahren Aufenthaltsdauer in der Schweiz hinzu. Integrationsmassnahmen für sie werden oftmals nur punktuell angesetzt, solche die die Integrationspauschale des Bundes übersteigen, werden von den Gemeinden oftmals aus Kostengründen nicht bewilligt. Es fehlen teilweise professionelle Standards zur Beratung und Begleitung von vorläufig Aufgenommenen, Flüchtlingen, Personen mit Integrationsvereinbarungen⁴³ sowie insbesondere die Klärung der Aufgabenteilung und der Finanzierung in der Beratungs- und Begleitarbeit, wenn diese bei ausländischen Personen mit Mehrfachproblematik intensiver und/oder länger ausfallen muss als dies die Regelstrukturen bieten können.⁴⁴

Empfehlungen:

Das BFM prüft Möglichkeiten im Rahmen der KIP Projekte ein professionelles Casemanagement mit einer langfristigen Planung des Integrationsprozesses namentlich für VA und Flüchtlinge sowie die Klärung der diesbezüglichen Schnittstellen und die Finanzierung zu definieren. Nach Vorliegen von Erfahrungen dieser Projekte sowie der Erfahrung der im Rahmen der nationalen IIZ aktuell angedachten Projekte im Zusammenhang mit der Verbesserung der Schnittstellen ALV-SH prüft das nationale IIZ-Steuerungsgremium das weitere Vorgehen zur Verbreitung der Erfahrung und Good-Practice-Modellen an der Schnittstelle der Beratungsleistungen.

TAK-Integrationsdialog Arbeitswelt

Im Rahmen des Dialogs vom 30. Oktober 2012 haben sich hochrangige Vertreter von Staat und Wirtschaft auf gemeinsame Ziele geeinigt, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländer am Arbeitsplatz zu fördern. Sie kamen unter anderem überein, bis 2016, im Vergleich zu 2011, zusätzliche 2000 Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in der Arbeitsmarkt zu integrieren.

⁴³ Die diesbezügliche Situation ist in den Kantonen unterschiedlich weit entwickelt (vgl. dazu Tov et al, 2010).

⁴⁴ Das gleiche gilt im Prinzip auch für einheimische Personen.

5 Zusammenfassende Aussagen und Antrag an Steuergruppe

- Dem Handlungsbedarf entsprechen eine Vielzahl der bestehende Projekte und Strategien der verschiedenen IIZ-Partner (z.B. Case Management Berufsbildung, Sprachförderungskonzept AMM, Validierung von Bildungsleistungen, Motivationssemester, etc.). Die Anliegen der Integrationsförderung fliessen z.T. in der Konzipierung und Umsetzung dieser Massnahmen ein.
- In der IIZ werden im Rahmen von verschiedenen gemeinsamen Projekten integrationsrelevanten Aspekten aufgenommen. Es wird den verschiedenen Anliegen der Integrationsförderung Rechnung tragen (siehe dazu Kapitel 4.1).
- Die IIZ ist für Integrationsförderung von Bedeutung.
- Im Grundlagenpapier werden zwei Handlungsfelder mit konkreten Projektmöglichkeiten geortet: Ausbildung/Qualifizierung auf Sekundarstufe I/II von Jugendlichen und junge Erwachsene ohne Schweizer Schulabschluss“ und „Interkulturelles Übersetzen“.

5.1 Übersichtstabelle Empfehlungen

1. Zugang zu den Regelstrukturen verbessern		
a	Definition „Nachhaltige anstatt rasche Integration auf niedrigem Qualifikationsniveau in den Arbeitsmarkt“ bei Personen mit einer Mehrfachproblematik prüfen.	Laufendes Projekt ALV-Sozialhilfe (IIZ: FF SECO)
b	Die Zusammensetzung und Arbeitsweise der kantonalen IIZ-Gremien prüfen und harmonisieren.	Laufendes Projekt Typologisierung der IIZ in den Kantonen (IIZ: FF BSV)
c	Sensibilisierung und Information zum verstärkten Einsatz von interkulturellem Übersetzen für eine verbesserte Beratungsqualität in den Regelstrukturen (Rahmenkonzept).	Neues IIZ-Projekt 2013/2014 unter FF BFM
2. Verbesserung der Bildungschancen		
d	Abstimmung der diversen Sprachförderungskonzepte der verschiedenen Systeme und Anschlussfähigkeit unter den Sprachkursen anstreben: Das Rahmenkonzept zur Sprachförderung des BFM (fide) koordinieren und auf deren Einsetzbarkeit in weiteren Systemen (SECO, BBT, SH, IV) prüfen.	Laufende Information und Koordination durch BFM ab 2013
e	Die Gesamtkoordination und Steuerung der Angebote am Übergang I aus der Perspektive der Bedarfsorientierung und der Nutzung von Jugendlichen	Laufendes Projekt/Informationsnotiz BBT

	namentlich mit mehrfachen Problemlagen untersuchen.	(IIZ)
f	Im Bereich der „Nachholbildung für unqualifizierte Erwachsene“ ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen anstreben mit dem längerfristigen Ziel ein Gesamtkonzept zur Klärung der Strategie, der Zuständigkeiten, der Instrumente und der Finanzierung zu definieren.	Kein konkretes Handlungsfeld in der IIZ, jedoch Diskussionspunkt.
g	Initiierung eines Projekts, welches längerfristig die Erarbeitung eines Konzeptes „Ausbildung auf Sekundarstufe I/II für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Schweizer Schulabschluss“ zum Ziel hat (Klärung der Strategie, der Zuständigkeiten, der Instrumente, der Finanzierung). Explizit berücksichtigt werden sollen dabei die Ausgangslage von spätzugezogenen Jugendlichen, VA und Flüchtlingen.	IIZ Projekt unter FF BFM ab Frühling 2013
3. Verbesserung der Früherkennung / Beratungsleistungen im Flüchtlingsbereich		
	Das BFM prüft Möglichkeiten, im Rahmen der KIP Projekte und aufgrund der Ziele des Wirtschaftsdialogs ein professionelles Casemanagement mit einer langfristigen Planung des Integrationsprozesses für VA und Flüchtlinge sowie die Klärung der diesbezüglichen Schnittstellen und die Finanzierung zu definieren. Nach Vorliegen von Erfahrungen dieser Projekte sowie der Erfahrung der im Rahmen der nationalen IIZ aktuell angedachten Projekte im Zusammenhang mit der Verbesserung der Schnittstellen ALV-SH prüft das nationale IIZ-Steuerungsgremium das weitere Vorgehen zur Verbreitung der Erfahrung und Good-Practice-Modellen an der Schnittstelle der Beratungsleistungen.	Ab 2014 im Rahmen KIP-Programme.

5.2 Projekte und Zeitplan: Antrag an IIZ-Steuergruppe

Das BFM beantragt der IIZ-Steuergruppe für 2013 die Aufnahme von folgenden zwei Projekten unter der FF des BFM in Zusammenarbeit mit den zuständigen IIZ-Partner:

Empfehlung g	„Ausbildung auf Sekundarstufe I/II für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Schweizer Schulabschluss“ fördern
<i>Projekt</i>	<i>Triage und Förderung durch Erstbegrüssung</i>
Ziel	Erkenntnisgewinn für alle IIZ-Partner durch die Durchführung eines gemeinsamen Pilotprojekts zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung dieser Zielgruppe. Dadurch wird in einem zweiten Schritt eine Klärung der Strategie, der Zuständigkeiten, der Instrumente, und der Finanzierung im Rahmen eines Gesamtkonzeptes angestrebt.

Was	<p>Durch die Schwerpunktsetzung der kantonalen Integrationsprogramme werden ab 2014 Erstbegrüssungen für neuzuziehende Personen (Drittstaaten) in den Kantonen eingeführt. Bereits heute haben einige Kantone solche Systeme eingeführt. Hier ergeben sich Möglichkeiten diese Jugendlichen zu erfassen und wo notwendig an die Beratungsleistungen der Regelstrukturen heranzuführen und geeignete Massnahmen zu definieren.</p> <p>Es wird ein Pilotprojekt in zwei Kantonen (Deutschschweiz/Romandie) lanciert, wo heute Erstbegrüssungen bereits bestehen und Arbeitsmarktbehörden und Berufsbildung und allfällige weitere Partner an einem gemeinsamen Vorgehen Interesse bekunden.</p> <p>Das Projekt besteht einerseits aus einem Matching, d.h. aus der Vernetzung der zuständigen Akteure mit Ziel eines koordinierten Vorgehens und die Abstimmung in den diversen Beratungsleistungen zu ermöglichen und andererseits der Konzipierung allfälliger Massnahme (z.B. modulartiges „Vorsemo“ mit Thema Sprache, Berufsleben, etc.), die an die bestehenden Angebote heranzuführen. Es sind in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern zielgruppenorientierte niederschwellige Massnahmen zu orten und abzustimmen oder neu zu konzipieren mit dem Ziel diese Jugendlichen an die Angebote der bestehenden Strukturen heranzuführen. Um die Effizienz und die Nachhaltigkeit solcher Massnahmen und das Matching der Übergänge zu gewährleisten, ist eine enge inhaltliche und finanzielle Zusammenarbeit und Abstimmung (d.h. gemeinsame Finanzierung und Verantwortung) vorzusehen und das Know-how der verschiedenen zuständigen Partner (Institutionen der Bildung, Arbeit, Sozialhilfe, Integrationsförderung) einzubeziehen.</p>		
Vorgehen/ Zeitplan	Was	Wann	Wer
	Genehmigung Grundlagenpapier und Projektantrag	14.12.2012	
	Einsetzung Arbeitsgruppe unter FF BFM	März 2013	FF BFM; BBT; SECO; evt.BSV, Sozialhilfe, kantonale Partner (KID, IIZ-Koordinatoren)
	Strategie und Projektvorschlag definieren: Zuständigkeit der Instrumente, gemeinsame Finanzierungs- und Zusammenarbeitsmöglichkeiten,	Bis Herbst 2013	Genehmigung IIZ-Steuergruppe

	konkrete Projekte und Kriterien Pilotkantone aufgrund von bestehenden Erkenntnissen und Erfahrungswerten definieren.		
	Aufgrund Entscheid IIZ-Steuergruppe: Projektumsetzung	Anfangs 2014	

Empfehlung c	Sensibilisierung und Information zum verstärkten Einsatz von interkulturellem Übersetzen für eine verbesserte Beratungsqualität in den Regelstrukturen.		
<i>Projekt</i>	<i>Erarbeitung eines Rahmenkonzepts</i>		
Ziel	Die Beratungsqualität für Ausländerinnen und Ausländern soll durch eine verstärkte Sensibilisierung der Beratungsstellen unterstützt werden. Die Erfahrungen, die im Rahmen der Schwerpunktprogramme des BFM und der kantonalen Integrationsprogramme mit diesen Themenbereichen gemacht werden, werden vom BFM - nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen- verbreitet und zugänglich gemacht.		
Was	Unter der FF des BFM und in Zusammenarbeit mit den verschiedenen IIZ-Partner Verankerung der werden Bedürfnisse und Erfahrungswerte der verschiedenen IIZ-Partner geortet. Aufgrund der Ergebnisse wird in einem zweiten Schritt ein gemeinsames, systemübergreifendes Rahmenkonzept zur Frage des Einsatzes von interkulturellem Übersetzen in den Regelstrukturen geprüft.		
Vorgehen/ Zeitplan	Was	Wann	Wer
	Genehmigung Grundlagenpapier und Projektantrag	14.12.2012	
	Erarbeitung Standortpapier Interkulturelles Übersetzen zuhanden Diskussion zum Erfahrungswerte und Bedürfnisse der IIZ-Partner	Sommer 2013	BFM (Mandat an INTERPRET)
	Workshop/Diskussion an der IIZ-Koordinatorientagung und mit den IIZ-Partner (im Rahmen der nationalen Gremien) aufgrund Standortpapier. Definition weiteres Vorgehen.	Herbst 2013	IIZ-Koordinatorientagung; IIZ- EKG und IIZ-Steuergruppe

6 Literaturverzeichnis

AMOS (2007): Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug. Langzeitarbeitslosigkeit, Situation und Massnahmen. Zürich.

BBT Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2011): Die Berufsbildung in der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Schnittstellen zu den Partnern der IIZ. Bern.

BFM Bundesamt für Migration (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. Bern.

BFM Bundesamt für Migration (2007): Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Bern.

BFM Bundesamt für Migration (2008): Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008. Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat per Dezember 2008. Bern.

BFM Bundesamt für Migration (2010): Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010. Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat. Dezember 2010. Bern.

BFM Bundesamt für Migration (2011a): Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen. Jahresbericht 2010. Download <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2010-d.pdf> (Zugriff 14.12.11)

BFM Bundesamt für Migration (2011b): Spezifische Integrationsförderung als Verbundaufgabe Bund - Kantone. Grundlagenpapier vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG. Bern.

BFM Bundesamt für Migration (2011c): Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011. Bern

BFS Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2011): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011, Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats „Legislatur. Sozialbericht“. Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik: Themen, Sozialhilfe. Download <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (Zugriff 14.5.12)

BFS Bundesamt für Statistik: Bildungsindikatorensystem. Download <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17.html> (Zugriff 14.5.12)

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Forschungsbericht Nr. 1/09. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2010a): Synthesebericht des Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung FoP-IV 2006-2009. Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Forschungsbericht Nr. 10/10. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2010b): Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Soziale Unterschichtung, gesundheitliche Lage und Invalidisierungsrisiko, Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Forschungsbericht Nr. 2/10. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2010c): Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren, Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Forschungsbericht Nr. 3/10. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2010d): IV-Statistik 2010. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2011): Armutsstrategie – Zwischenbilanz zur Umsetzung, November 2011. Bern.

Bundesrat (2010): Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates. 31.3.2010. Bern.

EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2011b): Medienmitteilung vom 17.11.11. Download <http://www.edk.ch/dyn/24353.php> (Zugriff 14.4.12)

EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2011c): Empfehlungen. Nahtstelle Obligatorische Schule – Sekundarstufe II. 28.10.11. Download http://edudoc.ch/record/99773/files/Nahtstelle_d.pdf (Zugriff 14.4.12)

Egger, Dreher und Partner (2007): Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung. Bericht zuhanden des BBT. Bern.

Egger, Dreher und Partner (2008): Grundlagenpapier „Case Management plus“. Bericht zuhanden des BBT. Bern.

EKA Eidgenössische Ausländerkommission (Hrsg.) (2003): Integration und Arbeit. Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Bern.

EKM Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Hrsg.) (2009a): Frühe Förderung. Bern.

EKM Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Hrsg.) (2009b): Frühförderung. Empfehlungen der Eidg. Kommission für Migrationsfragen. Bern.

EKM Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Hrsg.) (2011): Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern.

EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2011a): Fachkräfte für die Schweiz. Bericht des EVD. Bern.

EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2011b): Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG). Erläuternder Bericht vom 21. Oktober 2011. Download <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24800.pdf> (Zugriff 23.4.12)

EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, SECO Staatsekretariat für Wirtschaft (2011c): Rahmenkonzept. Zusammenarbeit ALV/Sozialhilfe. V.007. Bern.

Fluder, Robert; Graf, Thomas; Ruder, Rosmarie; Salzgeber, Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im

Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV).
Bern

Imdorf, Christian (2005): Schulqualifikation und Berufsfindung. Wie Geschlecht und nationale Herkunft den Übergang in die Berufsbildung strukturieren. VS Verlag, Wiesbaden.

Keller, Anita; Hupka-Brunner, Sandra; Meyer, Thomas (2010): Nachobligatorische Ausbildungsverläufe in der Schweiz: die ersten sieben Jahre. Ergebnisbericht des Jugendlängsschnitts TREE. Update 2010.

Kolly, Michel (2001): Monitoring SHIVAL. Präsentation anlässlich der nationalen IIZ-Tagung vom 24.11.2011. Download <http://www.iiz.ch> (Zugriff 14.5.12)

Landert, Charles (2011): Nationales Projekt Case Management. Bericht zur Umsetzungsevaluation. Landert Partner im Auftrag des BBT. Bern.

Lindenmeyer, Hannes; Walker, Katharina (2010): Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Bericht von KEK-CDC Consultants zuhanden des SECO. Download <http://www.SECO.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/04243/index.html?lang=de> (Zugriff 23.4.12)

Lindenmeyer, Hannes; Walker, Katharina (2012): Förderung von erwachsenen Personen ohne Berufsbildung. Bericht von KEK-CDC Consultants zuhanden der SP-Fraktion. Zürich.

Nationales Forschungsprogramm „Integration und Ausschluss“ NFP 51, Download http://www.snf.ch/D/forschung/Forschungsprogramme/abgeschlossen/Seiten/_xc_nfp51.aspx (Zugriff 21.4.12)

Pfister, Natalie (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Studie der SKOS. Bern. Download http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Zusammenfassung_Studie_In_tegrationsmassnahmen.pdf (Zugriff 10.5.12)

Sacchi, Stefan; Hupka-Brunner, Sandra; Stalder, Barbara E.; Gangl, Markus (2010): Die Bedeutung von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund für den Übertritt in anerkannte nachobligatorische Ausbildungen in der Schweiz. In Bergmann, Max et al.: Transitionen im Jugendalter: Ergebnisse der Schweizer Längsschnittstudie TREE. Zürich, Seismo.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2011): Kreisschreiben des Seco: Weisung AVIG 2011,059d-AVIG-Praxis 2011/R-40.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft: Arbeitsmarktstatistik. Download www.amstat.ch (Zugriff 14.5.12)

Sheldon, George (2008): Die Rolle der Berufsbildung in der Bekämpfung des Fachkräftemangels. Schlussbericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) an die FAI.

Schönenberger, Silvia, Wichmann, Nicole (2011): Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung. Bericht im Auftrag der Zentralschweizer Fachgruppe Integration. Neuchâtel.

Spadarotto, Claudio (2011): Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung. Vorstudie zuhanden des BFM. KEK-CDC Consultants, Zürich.

Tov, Eva et al (2010): Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Schlussbericht. HSA FHNW, Basel.

Tucci, Jürg (2011): Über den Ausbildungszuspruch zur Berufslehre. In: Panorama 2, 2011, S. 11.