

Evaluation betreffend Integration und Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen

Jürg Guggisberg & Theres Egger, Büro BASS
Februar 2014

Management Summary

Ausgangslage und Fragestellung

Seit dem 1. Januar 2008 gilt der Grundsatz der Integration nicht nur für anerkannte Flüchtlinge (FL-B), sondern auch für vorläufig aufgenommene Personen (VA) bzw. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (FL-F). Die Umsetzung des im Ausländergesetz AuG verankerten Integrationsauftrags erfolgt durch die Kantone. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) hat 2010 die Integrationsangebote aufgrund der Neudefinition der Zielgruppen ergänzt und dem Bedarf angepasst. Die Programme zur sozialen, sprachlichen und beruflichen Integration sind im «entwicklungslogischen Werdegang (EloWe)» systematisiert, der als Leitfaden für die Gestaltung des Integrationsprozesses gemäss den individuellen Ressourcen dient.

Die vorliegende Evaluation eruiert den Integrationsstand der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Kanton Bern während der Kantonszuständigkeit und die Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen, um Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten im bestehenden Angebot zu identifizieren.

Vorgehen

Die Evaluation stützt sich auf folgende Module ab:

- Statistischer Vergleich der Erwerbsintegrationsquote von VA, FL-F und FL-B in der Schweiz; Entwicklung eines statistischen Modells unter Einbezug von externen Faktoren und Rahmenbedingungen.
- Gruppengespräche mit Vertreter/innen der Kantonsverwaltung, den Flüchtlingsdiensten und den Partnerorganisationen im Asylbereich.
- Auswertung der Jahres- und Zwischenberichte der Flüchtlingsdienste und Programmanbieter von 2012/13.
- Untersuchung zur Inanspruchnahme der Integrationsangebote durch die Zielgruppen (Kohortenanalyse von Personen, die zwischen

August und Dezember 2010 den Asylentscheid erhielten).

- Befragung von ausgewählten Kantonen (AG, LU, SH, ZH); Herausarbeiten von Good Practices und Empfehlungen für den Kanton Bern.

Die Zahlen

Im Kanton Bern weisen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt eine tiefere Erwerbsintegrationsquote aus. Dies ist u.a. eine Folge davon, dass im Kanton Bern die Erwerbsintegration während den ersten 3 bis 4 Jahren nach dem Asylentscheid deutlich weniger gut gelingt als in anderen Kantonen. Gegen Ende der 5- bis 7-jährigen Phase, in welcher der Kanton für Integration und Wohlfahrt der VA/FL zuständig ist, bestehen kaum mehr Unterschiede zum gesamtschweizerischen Mittel. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Kontextbedingungen des Kantons Bern – wenig Industrie, viel Landwirtschaft und strukturschwache Regionen; relativ hohe Erwerbslosenquote für niedrigqualifizierte Personen – kann im Kanton Bern die Performance im Vergleich zu anderen Kantonen als durchschnittlich bezeichnet werden.

Die im Kanton Bern vergleichsweise hohe Erwerbslosenquote von tiefqualifizierten Personen, lässt darauf schliessen, dass die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für tiefqualifizierte Personen im Kanton vergleichsweise gering ist. Die Erwerbslosenquote kann somit als wichtiger Indikator und Erklärungsfaktor für die eher tiefe Erwerbsquote von VA/FL beigezogen werden.

Integrationskonzept

Der von der GEF erarbeitete **entwicklungslogische Werdegang (EloWe)** zeigt auf, wie der Integrationswerdegang ab Asylentscheid je nach individuellen Vorkenntnissen und Bedürfnissen idealtypisch ablaufen könnte. Mit Kursen zur sozialen Integration, Sprachförderung und beruflichen Qualifizierung wird das **Ziel einer nachhaltigen Integration** verfolgt:

durch gezielte Förderung und Qualifizierung sollen Personen zu einer selbstständigen Lebensführung befähigt und in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Personen sollten langfristig von der Sozialhilfe abgelöst und finanziell selbstständig sein. Die im Kanton Bern vergleichsweise lange Phase bis zur Erwerbsintegration hat demnach auch einen konzeptuellen Hintergrund. Während andere Kantone der Sprachförderung ebenfalls eine hohe Priorität einräumen, wird die berufliche Qualifizierung oft als weniger oder gleich wichtig erachtet wie der (möglichst rasche) berufliche Einstieg. Im Kanton Bern wird dementsprechend vergleichsweise intensiv an den Voraussetzungen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt gearbeitet, während in anderen Kantonen der Fokus schon früher auf die berufliche Integration gesetzt wird. So gibt es bspw. Kantone, die eine zentrale «professionelle» Arbeitsvermittlungsstelle eingerichtet haben, auf die die verschiedenen betreuenden Institutionen der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen jederzeit zurückgreifen können.

Inanspruchnahme der Angebote durch die Zielgruppen

Von allen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, die zwischen August und Dezember 2010 den Asylentscheid erhielten, wurde die Inanspruchnahme von Integrationsangeboten in den Bereichen Sprachförderung, soziale und berufliche Integration während zwei Jahren (2011, 2012) genauer analysiert. Gut drei Viertel (78%) aller 183 Personen ab 16 Jahren haben in diesem Zeitraum mindestens einen Kurs oder ein Integrationsprogramm besucht, wobei die Sprachkurse am meisten besucht waren (70%). Zwischen den drei Gruppen FL-F, FL-B und VA bestehen relativ grosse Unterschiede. Während fast alle vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge zumindest einen Sprachkurs besucht haben (91%), sind es bei den anerkannten Flüchtlingen noch 70% und bei den vorläufig aufgenommenen Personen noch knapp die Hälfte (47%).

Von der analysierten Kohorte waren Ende 2012 26% erwerbstätig. Der Besuch von Sprachkursen, besonders aber die Kombination aus Sprach-, Integrations- und Fachkursen zur beruflichen Integration korrespondiert mit einer erhöhten Erwerbsquote: Von den Personen, die noch keinen Kurs besucht haben, waren lediglich 18% erwerbstätig. Allerdings dürfte dieses Resultat nicht nur mit der Wirksamkeit der Programme allein zu erklären sein, sondern auch mit Selektionseffekten, die sich aus den höheren **Anforderungen zum**

Besuch von Fachkursen ergeben. Dazu kommt, dass die Anzahl Programmplätze aufgrund fehlender finanzieller Mittel beschränkt ist, was zu langen **Wartefristen** führt, die den Integrationsprozess blockieren und bei den Betroffenen die Motivation schwinden lassen. Als «Nadelöhr» gelten die co-opera-Kurse vom SAH, da diese als Vorbereitung für andere Programme fungieren.

Umsetzung und Wirksamkeit der Integrationsangebote

Aus den Reportings geht hervor, dass die **soziale Integration** als zunehmend schwierig eingestuft wird. Gründe dafür sind ungenügende Sprachkenntnisse, mangelnde Alltagskontakte mit der Schweizer Bevölkerung, aber auch die fehlende nationale Durchmischung innerhalb der Programme sowie Faktoren, welche für Frauen mit Kleinkindern den Zugang zu den Integrationsangeboten erschweren (z.B. fehlende Kinderbetreuung, Kurszeiten).

Da Sprachkenntnisse als Schlüssel zur sozialen und beruflichen Integration gelten, wird die intensive **Sprachförderung** in der ersten Phase des EloWe von einer deutlichen Mehrheit der Befragten grundsätzlich positiv gewertet. Die derzeit verfügbaren Sprachkurse werden für bestimmte Zielgruppen jedoch von den mit der Betreuung beauftragten Personen (Flüchtlingsdienste, Partnerorganisationen) als zu wenig geeignet erachtet: Personen mit geringem Bildungshintergrund und Menschen mit Lernschwierigkeiten seien auf sehr niederschwellige und auf ihre spezifischen Möglichkeiten zugeschnittene Angebote angewiesen. Da diese Personen ausserdem wegen mangelnden Sprachkenntnissen oft lange in dieser ersten Phase verharren, bestehe auch ein Bedarf nach Programmen, welche die Förderung beruflicher Fähigkeiten mit dem Spracherwerb kombinieren.

Die genannten Kapazitätsprobleme bei den Programmen zur **beruflichen Qualifizierung** führen dazu, dass oft Mehrfachanmeldungen getätigt werden, um die Chancen auf eine Programmteilnahme zu erhöhen. Dabei würden öfters Personen für Programme angemeldet, an denen sie im Grunde gar nicht teilnehmen wollen oder können (zu tiefes Niveau, nicht geregelte Kinderbetreuung).

Handlungsbedarf orten die befragten Akteure jedoch auch bei den Anschlusslösungen nach Abschluss der Kurse. Besonders effektiv seien Coaching-Angebote und Mentoringprogramme, welche die Klient/innen bei der Planung

der Erwerbsintegration, bei der Stellensuche und in der ersten Phase nach dem Stellenantritt unterstützen. Die Schwierigkeiten beim **Einstieg in den Arbeitsmarkt** werden auch auf eine mangelnde Vernetzung mit der Wirtschaft zurückgeführt, die jedoch gerade angesichts der wachsenden Anforderungen des Arbeitsmarktes wichtig wären. Diese Problematik ist den Programmanbietenden bewusst, und man hat bereits Angebote etabliert, welche sich auf die Arbeitsvermittlung konzentrieren und gezielt Kontakte zu Arbeitgebern aufbauen. Die Unterstützung von Seiten des Kantons in diesem Bereich wären jedoch auch wünschenswert und zu überprüfen.

Kantonale Integrationsstrukturen und Rahmenbedingungen

Im Zentrum des **Kantonsvergleichs** standen Themen, die von den befragten Akteuren als Herausforderung bei der Umsetzung des Integrationsauftrags bezeichnet wurden. Insbesondere bei den unterschiedlichen Zuständigkeiten für die operative Fallführung von VA/FL (POM und GEF), bei der Koordination der Angebote mit den Gemeinden nach Ablauf der kantonalen Zuständigkeit, bei der Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen und bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen wird im Kanton Bern Handlungsbedarf gesehen.

In allen anderen befragten Kantonen gibt es keine Trennung der **Zuständigkeiten** für die Fallkoordination von VA und FL. Für die Bereitstellung der Angebote und die Zusammenarbeit mit den Gemeinden oder NGOs, welche die operative Umsetzung übernehmen, ist jeweils ein einziges Departement oder eine kantonale Integrationsfachstelle verantwortlich. Die Kantone Aargau, St. Gallen und Zürich berichten ausserdem von einem institutionalisierten oder regelmässigen Austausch zwischen verschiedenen Departementen, um integrationsrelevante Themen zu diskutieren. Im Kanton Bern findet der interinstitutionelle Austausch nur im Bedarfsfall statt.

Eine Koordination zwischen **Kanton** und **Gemeinden** hinsichtlich des vorgesehenen Integrationsprozesses findet im Kanton Bern kaum statt. In einigen anderen befragten Kantonen sind die Gemeinden schon viel früher (bspw. ab dem Zeitpunkt der Wohnsitznahme) in den Integrationsprozess involviert und übernehmen z.B. in den Kantonen Zürich und St. Gallen auch die operative Fallkoordination. Dementsprechend stehen in einigen anderen Kantonen schon während der Kantonsphase die

Angebote der kommunalen Sozialdienste für VA/FL offen.

Die **Nutzung der Regelstrukturen**, insbesondere der Angebote und Massnahmen der RAV, ist besonders im Kanton Aargau ein zentrales Anliegen. Auch in St. Gallen oder Zürich ist die Zusammenarbeit mit den RAV relativ eng, während im Kanton Bern die ursprünglich vorgesehene Kooperation mit spezialisierten RAV-Berater/innen in der Praxis ungenügend funktioniert.

Die Wartezeiten für **Arbeitsbewilligungen** sind im Kanton Bern markant länger als in anderen Kantonen, während die interkantonalen Unterschiede bezüglich der Höhe der Gebühren weniger deutlich ausfallen. Verschiedene Kantone haben im Gegensatz zum Kanton Bern Sonderregelungen mit vereinfachten, verkürzten Verfahren für Kurz- und Testeinsätze sowie für Praktika, welche für den Einstieg in den Arbeitsmarkt als besonders wichtig gelten.

Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Auf der **strukturellen Ebene** wird eine Verbesserung der Koordination zwischen den Ämtern und Institutionen und eine bessere ämterübergreifende Verankerung der Integrationsförderung in der Verwaltung als wesentlicher Faktor für eine erfolgreichere Integration gesehen. Die ämterübergreifende Suche nach Lösungsansätzen bei Problemen wie der Erteilung der Arbeitsbewilligungen oder der Teilnahme der Zielgruppen an Programmen aus der Regelstruktur (RAV, Sozialhilfe) würde von einer Wahrnehmung der Integration als Querschnittsaufgabe stark profitieren.

Die Gemeinden im Kanton Bern sind, bis die Zuständigkeit zu ihnen wechselt, kaum in die Gestaltung des Integrationsprozesses eingebunden. Dies führt dazu, dass zwischen den vom Kanton finanzierten Programmen und Angeboten und den von den Gemeinden getragenen Angeboten nicht immer Kontinuität gewährleistet werden kann, was zu einem (Unter)Bruch im entwicklungslogischen Werdegang führen kann. Erfahrungen dazu, wie die Gemeinden allenfalls besser in den Gesamtprozess eingebunden werden können, sind in anderen Kantonen vorhanden.

Im Vergleich mit den anderen betrachteten Kantonen ist im Kanton Bern auch bezüglich der **Vernetzung mit der Wirtschaft** noch Potential vorhanden. Weder auf politisch-institutioneller Ebene noch auf Programmebene ist ein systematischer Aufbau von Kon-

takten zu Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden festzustellen. Dass dies für eine erfolgreiche berufliche Integration notwendig ist, scheint jedoch erkannt, und Ideen und Vorschläge sind vorhanden. Ein wichtiger Aspekt ist die Information der Arbeitgebenden über die rechtlichen Voraussetzungen für eine Anstellung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.

Auf der **Programmebene** scheinen die Möglichkeiten des EloWe insgesamt noch zu wenig dynamisch genutzt zu werden. Zwar erlaubt die systematische Übersicht der Angebote, unterteilt nach Phasen und Anforderungsstufen, nach dem Assessment der Betroffenen eine möglichst passgenaue Lösung zu finden. Umgekehrt werden die Angebote jedoch noch zu wenig an die Möglichkeiten der Betroffenen angepasst. Dies betrifft insbesondere niederschwellige Programme und Angebote für Menschen, für die der Spracherwerb eine grosse Hürde darstellt. Die eher strikte Trennung von Sprache und Arbeit im EloWe müsste gerade für bildungsferne Personen aufgeweicht und Möglichkeiten gefunden werden, um die Sprachvermittlung und die Förderung der praktischen Fähigkeiten für einen Erwerbseinstieg zu kombinieren. Die Herausforderung dabei dürfte darin bestehen, die Anschlussmöglichkeiten an den ersten Arbeitsmarkt realistisch einzuschätzen, d.h. den Spagat zwischen den Bedürfnissen der VA/FL einerseits und den Anforderungen und Wünschen der Arbeitgeber andererseits zu meistern. Im vorliegenden Bericht werden dazu konkrete Vorschläge skizziert.