
Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung

Fachbericht vom 3. Februar 2017

Inhaltverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
1.1.	Vorgehen.....	4
1.2.	Aufbau des Berichts	4
2.	Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in der Schweiz	5
2.1.	Entwicklungen 2005-2015	5
2.2.	Soziodemographische Merkmale	7
3.	Kosten der Integration von VA/FL in den Regelstrukturen	9
4.	Kosten der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL	11
4.1.	Kosten im Bereich Information und Beratung.....	14
4.2.	Kosten im Bereich Sprachförderung.....	15
4.3.	Kosten im Bereich Arbeitsmarktintegration.....	18
4.4.	Kosten im Bereich Frühe Kindheit.....	22
4.5.	Kosten im Bereich Soziale Integration	24
4.6.	Fazit zu den Kosten der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL	24
5.	Kosten MNA	26
6.	Fazit und Schlussfolgerungen	27

1. Ausgangslage

Die Entwicklungen im Migrationsbereich stellen die Schweiz vor grosse und neue Herausforderungen: Aufgrund der in den letzten Jahren stark gestiegenen Zahl der Asylgesuche sowie der hohen Schutzquote sind die Kosten bei der Unterbringung, Betreuung und der Integration massiv gestiegen. Die Kantone kritisierten in der Vergangenheit immer wieder, dass die bisherigen Bundesabgeltungen diesen Tendenzen zu wenig Rechnung tragen:

- So hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) z.B. mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass die zurzeit ausgerichtete Integrationspauschale für die Integration anerkannter Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommener Personen (VA) nicht ausreicht, um diese Zielgruppe nachhaltig integrieren zu können (vgl. KdK-Stellungnahmen zur AuG-Revision betreffend die Umsetzung von Art. 121a BV sowie die Stellungnahme zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019).
- Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat darauf hingewiesen, dass für die ebenfalls stark gestiegene Zahl der unbegleiteten minderjährigen Kinder und Jugendlichen aus dem Asylbereich (MNA) bei den Kantonen und Gemeinden in den Bereichen Unterbringung und Betreuung erhebliche ungedeckte Kosten anfallen.
- Angesichts der Tatsache, dass in der Schweiz die Zahl der 16- bis 25-Jährigen, die spät in die Schweiz zuwandern und nicht das hiesige Schulsystem durchlaufen haben, stark zugenommen hat und diese das Bildungssystem vor grosse Herausforderungen stellen, hat die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Juni 2016 entschieden, mit dem Bund Verhandlungen über die Finanzierung von Massnahmen zur Integration und Schulung dieser Zielgruppe aufzunehmen.
- In einer Analyse des Kostendeckungsgrads der Pauschalen im Asylbereich kommen die Westschweizer Finanz- (CDLF) und Sozialdirektorenkonferenzen (CLASS) zum Schluss, dass "les forfaits d'intégration couvrent les coûts uniquement dans la mesure où les cantons limitent leurs prestations en la matière; les coûts sont globalement maîtrisés mais les prestations fournies sont clairement insuffisantes eu égard aux importants besoins" (Schreiben CLDF/CLASS an den Bundesrat, 21. Sept. 2016).

Den Kantonen kommt in Bezug auf die Zielgruppe VA/FL/MNA eine Schlüsselrolle zu: Sie setzen nicht nur die kantonalen Integrationsprogramme um, sondern sind auch Hauptakteure im Bereich der Bildung (u.a. in der obligatorischen Schule, in der beruflichen Grundbildung und bei Brückenangeboten) und bei Arbeitsmarktfragen (insbesondere bei der Arbeitsvermittlung/RAV). Gleichzeitig sind sie für die Unterbringung und Betreuung sowie in verschiedenen Bereichen für den Vollzug des Ausländerrechts zuständig. In den kantonalen Regelstrukturen wurde in der Vergangenheit also viel für die Zielgruppe VA/FL geleistet. In den letzten Jahren haben viele Menschen in der Schweiz neu ein Bleiberecht erhalten. Die Zahl der Asylgesuche lag 2015 so hoch wie seit dem Kosovokrieg nicht mehr. Derzeit flüchten vorwiegend sehr junge Personen in die Schweiz, deren Bildung und berufliche Qualifikationen oft nicht den Anforderungen des hiesigen Arbeitsmarkts entsprechen. Die Unterbringung, Betreuung und allen voran die Integration dieser Menschen haben in den Kantonen und Gemeinden deshalb zu einem enormen Kostenanstieg geführt, der in vielen Fällen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr bewältigt werden kann.

Vor diesem Hintergrund wurden die Generalsekretariate KdK, EDK und SODK im Sommer 2016 beauftragt, Kostenerhebungen und -schätzungen zur Integration von VA/FL sowie zur Unterbringung und Betreuung von MNA vorzunehmen. Ziel war es, Grundlagen bereitzustellen, damit sich die drei Konferenzen koordinieren können im Hinblick auf finanzielle Forderungen an den Bund.

1.1. Vorgehen

Im Sommer 2016 haben die KdK sowie die SODK in einer ersten Phase bei allen 26 Kantonen eine Umfrage durchgeführt zu den Kosten im Bereich der spezifischen Integrationsförderung VA/FL (z.B. Sprachkurse, Arbeitsintegrationsprogramme, Job-Coaching, frühe Förderung, soziale Integration etc.) sowie für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich (MNA).

In einer zweiten Phase wurde anschliessend mit externer fachlicher Unterstützung des Büros "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" in neun ausgewählten Kantonen untersucht, welche zusätzlichen Kosten bei der Integration von VA/FL in den wichtigsten Regelstrukturen (Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialhilfe) anfallen.

Am 28. Oktober 2016 führten die Generalsekretariate KdK, EDK und SODK im Haus der Kantone einen Workshop mit ausgewählten Fachleuten aus kantonalen Verwaltungen durch, um die Rückmeldungen aus den Umfragen zu diskutieren. Am 4. November 2016 fand ein weiterer Workshop mit kantonalen Integrationsdelegierten statt, in dem die Rückmeldungen zu den Kosten der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL validiert wurden.

Gestützt auf die Ergebnisse aus Phase 1 und Phase 2 hat das Generalsekretariat der KdK den vorliegenden Fachbericht erarbeitet.

1.2. Aufbau des Berichts

Im nachfolgenden Kapitel 2 wird dargelegt, wie sich die Zielgruppe VA/FL heute zusammensetzt und was sich in den letzten Jahren verändert hat. Auf dieser Grundlage werden in Kapitel 3 und 4 die Bedarfsabschätzungen zur Integration vorgenommen.

Kapitel 3 fasst die Ergebnisse der Studie des Büros "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" zusammen und zeigt auf, wieviel die Kantone heute schon im Bereich der Regelstrukturen in die Integration von VA/FL investieren. Die Studie selbst findet sich in Anhang 1.

Der Schwerpunkt von Kapitel 4 ist eine Übersicht über die spezifische Integrationsförderung der VA/FL im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Darüber hinaus wird aufgezeigt, wie die Integrationsförderung für diese Zielgruppe aus Sicht der kantonalen Integrationsfachleute künftig bedarfsgerecht ausgestaltet werden müsste.

Der Unterbringung und Betreuung der MNA ist Kapitel 5 gewidmet, das die Ergebnisse einer Studie der SODK/Büro Ecoplan resümiert (vgl. auch Anhang 2).

Das letzte Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und zieht entsprechende Schlussfolgerungen zuhanden der politischen Entscheidungsgremien von KdK, EDK und SODK.

2. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in der Schweiz

Im vorliegenden Bericht geht es um die Zielgruppe der anerkannten Flüchtlinge (FL) sowie der vorläufig aufgenommenen Personen (VA). Eine vorläufige Aufnahme findet in der Regel bei Personen Anwendung, deren Asylgesuch abgewiesen worden ist, bei denen aber der Vollzug der Wegweisung beispielsweise aufgrund einer Krisensituation im Herkunftsland oder aus medizinischen Gründen nicht zumutbar, aufgrund einer Verfolgungssituation nicht zulässig oder aus anderen Gründen nicht möglich ist.

Auch Personen, die im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Flüchtlinge sind, bei denen aber die Asylgewährung ausgeschlossen wurde oder bei denen Asylgründe zum Beispiel erst nach der Flucht erwachsen, können vorläufig aufgenommen werden, wenn ihre Wegweisung nicht möglich, zumutbar oder zulässig ist (sogenannte vorläufig aufgenommene Flüchtlinge). Vorläufig aufgenommene Personen (inklusive vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) und anerkannte Flüchtlinge verbleiben in der Regel längerfristig in der Schweiz.¹

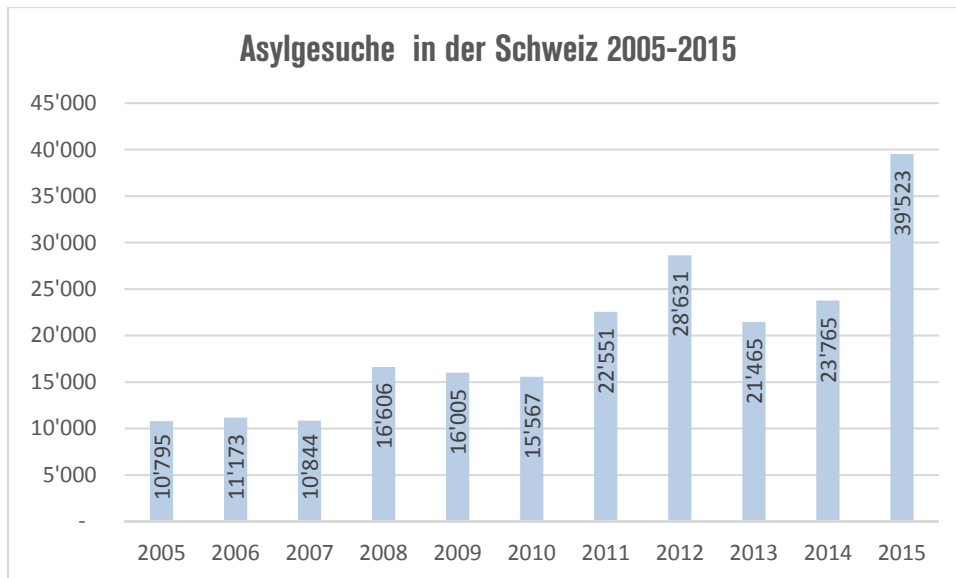
2.1. Entwicklungen 2005-2015

Derzeit sind weltweit rund 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Das ist die grösste Zahl von Flüchtlingen seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Aktuelle Krisenregionen und wichtigste Herkunftsländer sind Syrien, Irak, Ost-Ukraine, Afghanistan und Eritrea. Rund 90% der Flüchtlinge bleiben allerdings in der Herkunftsregion – in der Türkei leben aktuell 2.5 Mio. Flüchtlinge, in Pakistan 1.6 Mio., im Libanon 1.1 Mio. und im Iran 1 Mio.

In jüngster Zeit sind in Europa die Asylgesuche stark angestiegen. Hintergrund waren in erster Linie die anhaltenden Konflikte in Syrien und dem Irak. Viele Menschen aus dieser Region glauben nicht mehr an eine rasche Beendigung der Auseinandersetzungen und setzen stattdessen zur Verbesserung ihrer Lage auf die Flucht nach Europa. Im Verlauf des Sommers 2015 machten sich zudem vermehrt auch afghanische Staatsangehörige auf den Weg in Richtung Westen.

Die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz ist in den letzten fünf Jahren, allen voran im Jahr 2015, deutlich angestiegen:

¹ Vgl. dazu auch Bundesrat (2016): Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen. Bericht in Erfüllung der Postulate: 11.3954 Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" vom 29. September 2011; 13.3844 Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit" vom 26. September 2013; 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" vom 14. Februar 2014, Bern.



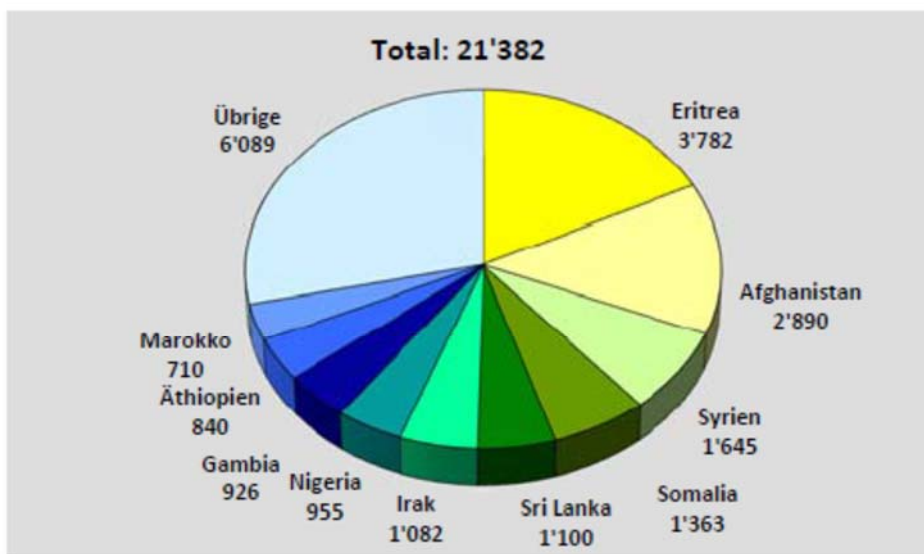
Quelle: Asylstatistik SEM

2015 haben 39'523 Personen ein Asylgesuch gestellt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme um über 66% (+15'758 Gesuche). Kam Ende der 1990er Jahre ein Grossteil der Flüchtlinge noch aus den Ländern des Balkans, stellen heute vermehrt Flüchtlinge aus afrikanischen Ländern sowie aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens einen Asylantrag in der Schweiz.

Bestand

Ende September 2016 (Asylstatistik 3. Quartal 2016) lebten in der Schweiz 80'202 Personen, denen Schutz gewährt wurde: 35'700 VA (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) und 44'502 FL. Der Gesamtbestand ist seit Ende 2007, als er noch 45'850 VA/FL betrug, also um rund 75 Prozent angestiegen. Zurzeit befinden sich zudem weitere rund 32'000 Asylsuchende im Verfahrensprozess (Asylstatistik 3. Quartal 2016). Die Schutzquote betrug Ende 2015 rund 53%, 2005 lag sie noch bei rund 36%.

Die wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz sind aktuell Eritrea, Afghanistan, Syrien, Somalia und Sri Lanka (Asylstatistik 3. Quartal 2016).



Asylgesuche 1.1. – 30.9.2016: Wichtigste Nationen

Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung stieg in der Schweiz im Jahr 2015 von 23,8 auf 24,1 %. Ende 2015 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1'993'916 Personen. Davon sind mehr als zwei Drittel EU-28/EFTA-Staatsangehörige.

Personen aus dem Asylbereich haben einen Anteil von 3,7% an der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung – hochgerechnet auf die gesamte Wohnbevölkerung in der Schweiz betrug ihr Anteil 2015 knapp 1 Prozent. VA/FL bilden somit eine relativ kleine, äusserst heterogene Bevölkerungsgruppe, die sich aus Personen aus über 120 Nationen zusammensetzt.

2.2. Soziodemographische Merkmale

Alter/Geschlecht

Bei den VA/FL handelt es sich um eine sehr junge Bevölkerungsgruppe: In den Jahren 2014 und 2015, die für die nachfolgenden Bedarfsberechnungen als Referenzjahre dienen, wurden insgesamt 29'730 Personen als VA oder FL anerkannt. Rund 58% davon sind jünger als 25 Jahre alt:

Altersstruktur der 2014 und 2015 neu anerkannten VA/FL

	2014+2015	in %
Kinder im vorschulischen Alter (0-4 Jahre)	5'478	18%
Schulkinder (5-15 Jahre)	4'637	16%
Jugendliche (16-25 Jahre)	7'191	24%
26-49 Jährige	11'102	37%
50+	1'322	5%
Total	29'730	100%

Quelle: Asylstatistik SEM

Auf vier Frauen kommen durchschnittlich 6 Männer – wobei das Geschlechterverhältnis in den Altersgruppen der Kinder (0-15) sowie bei den über 50-jährigen ziemlich ausgewogen ist, während bei den Jugendlichen (1:2!) und den 26-49-Jährigen die Männer deutlich überwiegen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich der Anteil der männlichen Jugendlichen bei den VA/FL in den letzten 15 Jahren fast verdreifacht hat.

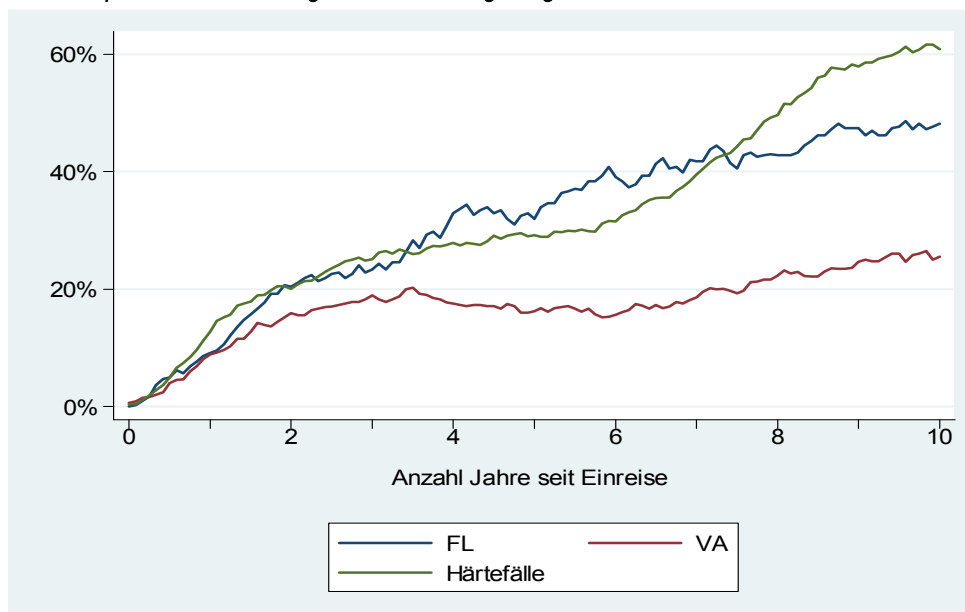
Bildung

Zum Bildungsstand von VA/FL liegen für die Schweiz kaum Zahlen vor: 2013 wurden 420 VA/FL über ihre Kompetenzen und berufliche Qualifikationen befragt. Die Rückmeldungen zeigen, dass rund 20 Prozent der befragten Personen einen Abschluss auf Sekundarstufe II oder der Tertiärstufe haben. Rund 50 Prozent verfügen über mehrjährige Berufserfahrung, aber über keinen formalisierten Berufsabschluss. Die übrigen 30 Prozent können weder eine Berufserfahrung noch einen Bildungsabschluss vorweisen.²

Erwerbsquote

Die Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen im erwerbsfähigen Alter ist in den ersten Jahren nach Einreise mit durchschnittlich 20 – 30 % vergleichsweise tief; sie steigt mit dem Aufenthalt in der Schweiz kontinuierlich an und erreicht nach zehn Jahren fast 50 % (FL) resp. knapp 25% VA, wie eine Studie der Büros KEK/B,S,S. im Auftrag des BFM aufzeigt (vgl. nachfolgende Grafik).

Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen³



² Bundesrat (2015): Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (14.3523) vom 19. Juni 2014: Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt, Bern.

³ KEK-CDC/B,S,S. (2014): Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Zürich/Basel.

In der Studie wird darauf hingewiesen, dass FL offensichtlich eher in der Lage sind, ihr Erwerbseinkommen im Verlauf von zehn Jahren zu steigern, während demgegenüber bei den VA das Einkommen im gleichen Zeitraum sinkt.⁴ Viele VA/FL arbeiten zudem Teilzeit, temporär oder auf Abruf in Niedriglohnbranchen, deshalb sind sie trotz Erwerbsarbeit häufig auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind.

Sozialhilfebezug

Für die Ausrichtung der Sozialhilfe sind die Kantone zuständig. Der Bund vergütet den Kantonen Globalpauschalen für VA während maximal sieben Jahren ab Einreise, für FL fünf Jahre ab Einreichen des Asylgesuchs. Danach ist die Finanzierung Sache der Kantone und Gemeinden. In den ersten fünf bis sieben Jahren ab Einreichung des Asylgesuchs sind gut 80 Prozent der Personen, die ein Asylgesuch stellen, auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Weiter fällt auf, dass zwischen 43 und 50 Prozent der erwerbstätigen VA/FL in der Sozialhilfe Vollzeit arbeiten, d.h. dass sie zu den Working Poor gehören.⁵

Alle VA/FL, die innerhalb von fünf (FL) resp. sieben Jahren (VA) keine existenzsichernde Stelle finden, müssen nach Ablauf der Finanzierungszuständigkeit des Bundes durch die kantonale und kommunale Sozialhilfe in ihrer Existenz gesichert werden. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat ausgerechnet, dass die Kantone und Gemeinden mittelfristig allein bei den zwischen 2010-2016 (September) eingereisten VA/FL zusätzlich für zirka 43'000 bleibeberechtigte stellenlose Personen Sozialhilfeleistungen erbringen müssen: "Wenn man annimmt, dass mittelfristig pro Jahr zusätzlich 10'000 Personen aus dem Asylbereich durch die kantonale und kommunale Sozialhilfe unterstützt werden müssen, ergibt sich eine beunruhigende Entwicklung. 10'000 zusätzlich zu unterstützende Personen entsprechen 4 Prozent der heute schweizweit unterstützten Personen in der Sozialhilfe. Bei 10'000 zusätzlich zu unterstützenden Personen wachsen die Sozialhilfearaufwendungen der Kantone und Gemeinden somit jedes Jahr um 4 Prozent allein aufgrund der Entwicklungen im Asylbereich. Es handelt sich dabei um wiederkehrende Kostensteigerungen, die sich aufsummieren, wenn es nicht gelingt, die Erwerbsbeteiligung von Personen aus dem Asylbereich rasch zu erhöhen."⁶

3. Kosten der Integration von VA/FL in den Regelstrukturen

Integration wird in der Schweiz als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert. Sie wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Auf staatlicher Ebene wird die Integrationsförderung durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen der drei politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert.

Im Auftrag der Generalsekretariate der KdK, EDK und SODK untersuchte das Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung deshalb, welche Kosten bei der Integration von VA/FL in den wichtigsten Regelstrukturen (Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialhilfe) anfallen. Dazu wurde eine Befragung der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialämter in den Kantonen AG, BE, GE, LU, SG, SH, TI, VD und ZG durchgeführt. Erhoben wurden die kantonalen und soweit möglich kommunalen Kosten, die durch die Regelstrukturen finanziert werden. Dabei wurden die Bereiche obligatorische Schule, Sekundarstufe II, öffentliche Arbeitsvermittlung und Integration im Rahmen der Sozialhilfe

⁴ Ebd.

⁵ SKOS (2016): Berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Factsheet, Bern.

⁶ SKOS (2017): Arbeit statt Sozialhilfe. Vorschläge für eine nachhaltige Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt S. 9.

berücksichtigt. Betrachtet wurden nur VA/FL in der Zuständigkeit des Bundes, d.h. VA während sieben Jahren und FL während fünf Jahren. Zur Vergleichbarkeit mit der Integrationspauschale wurden die erhobenen Kosten jeweils im Sinne von Durchschnittskosten pro VA/FL pauschalisiert.

Die Studie des Büro B,S,S. (vgl. Anhang 1) macht deutlich, dass die Kantone in den Bereichen Bildung, Arbeit und Soziales über die Regelstrukturen erhebliche Mittel zur Integration von VA/FL investieren. Die Integrationskosten in den Regelstrukturen werden insbesondere durch den Bildungsbereich dominiert, da dort relativ hohe Fallkosten auftreten. Auch im Bereich des Sozialen fallen zusätzliche Integrationskosten an, die weder durch die Integrationspauschale noch durch die Bundesbeiträge im Ausländerbereich gedeckt werden. Der Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist demgegenüber vernachlässigbar. Hier fallen für die Kantone zurzeit nur geringe Kosten an, da für die Zielgruppe die meisten Angebote der Arbeitsmarktintegration über die spezifische Integrationsförderung oder über die Sozialhilfe finanziert werden. Nachfolgende Tabelle führt die Kosten und deren Zusammensetzung im Überblick auf:

Übersicht Integrationskosten VA/FL in den Regelstrukturen

	Gesamtkosten 2015 in CHF	Kosten pro Schüler/in resp. Lernende/n in CHF	Kosten pro VA/FL in CHF (pauschalisiert*)
Obligatorische Schule	-	22'650	3'500
Sekundarstufe II	-	37'200	7'200
Öffentliche Arbeitsvermittlung	450'000	-	vernachlässigbar
Sozialhilfe (nur Integration)	7.8 Mio.	-	1'800
Insgesamt			12'500

* Kosten auf *alle* VA/FL umgerechnet, d.h. für jede/n VA/FL resultiert dieser Durchschnittswert.

Quelle: Erhebung Kantone, Berechnungen B,S,S. Für die detaillierten Berechnungen in den einzelnen Bereichen wird auf die Studie B,S,S im Anhang verwiesen.

Hochgerechnet auf alle in der Schweiz lebenden VA/FL fallen gemäss den Erhebungen durch das Büro B,S,S für jeden einzelnen VA/FL – unabhängig vom Alter der Person – durchschnittlich mindestens CHF 12'500.- Integrationskosten in den Regelstrukturen an, die weder durch die Integrationspauschale noch durch die Bundesbeiträge im Ausländerbereich abgedeckt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kosten nur den Zeitraum während der Zuständigkeit des Bundes (FL: 5 Jahre, VA: 7 Jahre) sowie nur die Integrationskosten abbilden. Weitere Kosten für Kantone und Gemeinden, welche zur Deckung des Lebensbedarfs der VA/FL oder in der Zeit nach den 5 resp. 7 Jahren anfallen, werden mit dieser Erhebung nicht abgedeckt.

4. Kosten der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL

Die im vorangehenden Kapitel beschriebenen Integrationsangebote der Regelstrukturen werden durch die so genannt spezifische Integrationsförderung ergänzt. Diese verfolgt im Wesentlichen zwei Stossrichtungen: Zum einen soll sie dazu beitragen, Migrantinnen und Migranten in ihrem Integrationsprozess gezielt zu unterstützen, indem das Angebot der Regelstrukturen optimal ergänzt wird. Zum andern richten sich die Angebote der spezifischen Integrationsförderung an die Regelstrukturen und unterstützen diese darin, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen. Dabei stehen Fragen der Vollzugs- und Dienstleistungsqualität der Institutionen im Zentrum.

Die Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung liegt in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Sie werden dabei vom Bund unterstützt. Die Finanzierung der spezifischen Integrationsförderung wird in Art. 55 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) geregelt. Die Bundesmittel werden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) an die Kantone ausgerichtet; darauf haben sich das EJPD und die auf der interkantonalen Ebene für Ausländerintegrationsfragen zuständige KdK 2011 geeinigt.⁷

Die Beiträge des Bundes an die KIP stammen aus zwei Finanzierungsquellen:

- Beiträge zur Integration aller Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsförderkredit, „Ausländerbereich“)⁸: Diese Beiträge werden zur Integration aller Ausländerinnen und Ausländer eingesetzt, die Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz haben. Die eidgenössischen Räte haben zu diesem Zweck einen Verpflichtungskredit zur Integrationsförderung beschlossen. Die Auszahlung ist an die Bedingung geknüpft, dass die Kantone Mittel mindestens in gleicher Höhe einsetzen. Dabei können die Kantone auch kommunale Mittel anrechnen. Die Höhe des Beitrags des Bundes und des Kantons wird jeweils in einer Programmvereinbarung festgelegt.
- Integrationspauschale VA/FL⁹: Der Bund zahlt den Kantonen zusätzlich für jede vorläufig aufgenommene Person (VA) und pro anerkanntem Flüchtling (FL) eine einmalige Integrationspauschale. Diese ist zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache. Die Höhe der Pauschale wird gemäss der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise jährlich angepasst und beträgt für das Jahr 2016 CHF 5'944.- (gemäss Index per Ende Oktober 2015).

Um eine Schätzung der Kosten für die spezifische Integrationsförderung von VA/FL vornehmen zu können, wurden im Sommer 2016 alle Kantone schriftlich befragt. 23 Kantone haben Zahlen zur Verfügung gestellt. Die Umfrage umfasste drei Teile:

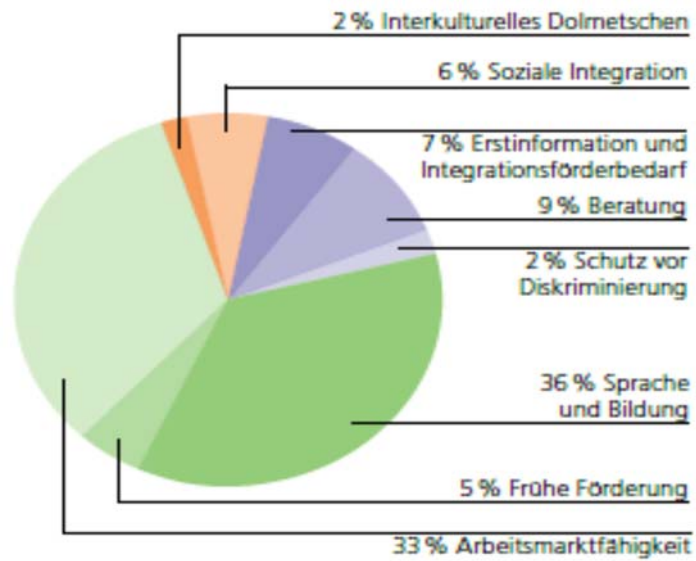
⁷ Vgl. <http://www.kdk.ch/de/themen/zuwanderung-und-integration/auslaenderintegration/>. Die Voraussetzungen für die Zusammenführung der beiden Kredite in einem Programm (KIP) wurden 2008 über eine Revision der Integrationsverordnung (VIntA) geschaffen. Ziel war es, im Sinne einer Effizienzsteigerung, der Nutzung von Synergien und einer Kostenoptimierung alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung zusammenzuführen. Die Integrationsförderung sollte sich nicht mehr länger in voneinander abgegrenzte, zum Teil redundante Massnahmen für einzelne Teilzielgruppen oder in Mehrfachzuständigkeiten verzetteln. Vgl. dazu auch den Bericht der Projektgruppe Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz, 15. August 2007.

⁸ Vgl. Art. 55 Abs. 3 AuG.

⁹ Art. 55 Abs. 2 AuG in Verbindung mit Art. 87 AuG und Art. 88 und 89 AsylG.

Umfrage, Teil 1: Ausgaben für die Integration von VA/FL (Ist-Zustand)

In einem ersten Teil wurden die aktuellen Ausgaben der Kantone für die spezifische Integrationsförderung erhoben. Diese Zahlen zeigen, dass Bund und Kantone (inkl. Gemeinden) erhebliche finanzielle Mittel für die spezifische Integration einsetzen. 2015 beliefen sich die Gesamtkosten der Angebote der spezifischen Integrationsförderung auf fast 150 Millionen Franken. Der Grossteil der Gelder wird dabei für Erstinformation und Beratung, für die Sprachförderung und die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit von VA/FL investiert¹⁰:



¹⁰ Diese Zahlen wurden inzwischen auch durch das SEM bestätigt; vgl. Staatssekretariat für Migration (SEM): Kantonale Integrationsprogramme 2014-2017. Zwischenbericht. Oktober 2016, S. 10/11.

Effektive Kosten spezifische Integrationsförderung 2015

	Total Bund + Kt	Kt (inkl. Gem.) alle Ausländer	Bund (AuG) alle Ausländer	Bund (IP) nur VA/FL
Erstinformation und Integrationsförderbedarf	9'892'460	4'264'261	4'056'705	1'571'494
Beratung	12'998'174	7'386'051	4'649'500	962'624
Schutz vor Diskriminierung	2'644'937	1'157'613	1'431'580	55'744
Sprache	55'421'821	24'618'155	11'029'991	19'773'676
Frühe Förderung	7'368'331	3'804'386	3'224'286	339'659
Arbeitsmarktfähigkeit	48'445'278	6'845'947	1'539'560	40'059'771
Interkulturelles Dolmetschen	3'564'566	1'379'739	2'095'701	89'127
Soziale Integration	7'788'385	4'174'125	3'095'213	519'047
Total	148'123'953	53'630'275	31'122'536	63'371'141

Aufgrund von Rundungsdifferenzen können die summierten Werte leicht abweichen.

Aktuelle Ausgaben im Bereich Integration aller Ausländerinnen und Ausländer: Bund und Kantone haben im Bereich der Integrationsmassnahmen für alle Ausländer im vergangenen Jahr gemeinsam rund CHF 85 Mio. investiert. Eine Analyse dieser Ausgaben zeigt, dass die Kantone (inkl. Gemeinden) 2015 rund CHF 22,5 Mio. mehr in die spezifische Integrationsförderung investiert haben als der Bund. 2011 hatten sich Bund und Kantone in diesem Bereich grundsätzlich auf einen Finanzierungsschlüssel im Verhältnis 1:1 geeinigt. Zahlreiche Kantone wiesen in der Umfrage daraufhin, dass vermehrt Gelder aus diesem Bereich auch für VA/FL eingesetzt würden.

Aktuelle Ausgaben im Bereich Integrationspauschale VA/FL: Der Bund hat 2015 über die Integrationspauschale rund CHF 63 Mio. an die Kantone ausgeschüttet. Dieses Geld wird von den Kantonen vollumfänglich für die Integration von VA/FL eingesetzt, reicht aber nicht aus, um den effektiven Bedarf abzudecken, wie in den nachfolgenden Abschnitten gezeigt wird.

Umfrage, Teil 2: Berechnung der durchschnittlichen Integrationskosten pro VA/FL (Soll-Zustand)

Im zweiten Teil der Umfrage wurde der Fokus deshalb ausschliesslich bei der Gruppe VA/FL gesetzt. Die Kantone wurden gebeten, zunächst Schätzungen vorzunehmen zu den durchschnittlichen Integrationskosten pro Kopf über die gesamte Dauer des Integrationsprozesses (in der Regel mehrere Jahre). Zu diesem Zweck wurden zunächst die Kosten für die gängigsten Integrationsfördermassnahmen pro Person erhoben und zwar in

den Bereichen Information und Beratung, Sprachförderung, Arbeitsmarktintegration, Frühe Kindheit und Soziale Integration.¹¹

Um den effektiven Bedarf annähernd beziffern zu können, wurden die Kantone in der Umfrage zusätzlich gebeten, in einem zweiten Schritt eine Einschätzung vorzunehmen, wie viele Personen (Angabe in Prozent) auf 100% VA/FL die jeweiligen Integrationsmassnahmen im Sinne einer möglichst optimalen und systematischen Integrationsförderung idealerweise besuchen (sollten). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mehrheit der Personen zweckmässigerweise mehreren Integrationsmassnahmen zugewiesen wird (z.B. erst einige Sprachkurse und dann Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration). Die Einschätzung soll auf die in den Jahren 2014/2015 dem Kanton zugewiesenen VA/FL und auf Erfahrungswerte zu den erforderlichen Massnahmen für unterschiedliche Zielgruppentypen (je nach Alter, Geschlecht, Vorbildung, familiäre Situation etc.) abstützen.

Umfrage Teil 3: Pauschalberechnungen der Kosten in der spezifischen Integrationsförderung: Ausgehend von den durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten und dem geschätzten Bedarf wurden schliesslich die durchschnittlichen Integrationskosten pro Kopf der jeweiligen Massnahme berechnet, d.h. die Massnahmenkosten pro Person werden mit dem Mengengerüst multipliziert. Auf diese Weise lassen sich die absehbaren Gesamtkosten für die Massnahmen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung zugunsten dieser Personen berechnen. Die entsprechend pauschalisierten pro Kopf-Beträge werden nachfolgend jeweils in einem grau hinterlegten Kasten am Ende jedes Unterkapitels dargestellt.

4.1. Kosten im Bereich Information und Beratung

Information ist eine zentrale Voraussetzung für eigenverantwortliches Handeln. Deshalb stellen die Bereiche Information und Beratung einer der drei Pfeiler der spezifischen Integrationsförderung über das KIP dar. Ziel dieser Informations- und Beratungstätigkeit ist es, den Migrantinnen und Migranten ausreichende Informationen über ihre Rechte und Pflichten, über die örtlichen Lebensbedingungen und die lokalen/regionalen Angebote zur Förderung der Integration zu vermitteln. Darüber hinaus werden im Rahmen dieser Informations- und Beratungstätigkeit oftmals Massnahmen bereitgestellt, um im Einzelfall den individuellen Förderbedarf abzuklären und die Person entsprechend geeigneten Integrationsmassnahmen zuzuweisen.

Viele Kantone und Gemeinden setzen im Informationsbereich neben schriftlich abgegebenem Informationsmaterial auf Gruppenveranstaltungen, in denen einzelne Gruppen gezielt angesprochen und informiert werden (z.B. sprachgruppenspezifische Veranstaltungen oder Veranstaltungen für Personen im Familiennachzug etc.). Das KIP setzt einen speziellen Akzent bei der Erstinformation: Diese wird in einigen Kantonen durch die Wohnsitzgemeinde oder das Migrationsamt im Rahmen eines persönlichen Gesprächs abgewickelt.

Informationsangebote müssen allerdings nicht nur in der Anfangszeit zur Verfügung stehen, da viele Fragen und Probleme erst nach einer gewissen Zeit oder in einer konkreten Situation auftauchen. Alle Kantone verfügen deshalb auch über Integrationsfachstellen, Kompetenzzentren Integration oder haben Leistungsverträge mit NGOs zur Bereitstellung von Beratungsangeboten, welche VA/FL regelmässig nutzen.

¹¹ Die Kostenangaben sollten soweit möglich auf Angaben von Leistungserbringern beruhen. Bei Kursangeboten (z.B. Sprachkursen) wurden die Kantone gebeten, zusätzlich die zur Erreichung des Kursziels durchschnittliche Anzahl der Lektionen sowie die Kosten pro Lektion pro Person anzugeben.

Pro Kopf-Kosten

- **Informationsveranstaltungen:** Gemäss Rückmeldungen der Kantone beläuft sich ein minimales Informationsgrundangebot pro Person auf durchschnittlich rund CHF 180.-. Damit können VA/FL im Rahmen von Informationsveranstaltungen z.B. begrüsst und mit Kurzeinführungen über die wichtigsten Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz und den bevorstehenden Integrationsprozess informiert werden. Bei diesen Gruppenveranstaltungen kommen in der Regel interkulturell Dolmetschende der häufigsten Herkunftssprachen zum Einsatz, da die Migrantinnen und Migranten am Anfang des Integrationsprozesses noch kaum über Kenntnisse einer Landessprache verfügen.
- **Individuelle Integrationsberatungen:** Um den individuellen Informations- und Förderbedarf beurteilen zu können, setzen die Kantone zudem auf personalisierte Informations- und Beratungsangebote. Auch hier werden in vielen Fällen Dolmetschende hinzugezogen. Im Vordergrund steht dabei zunächst die Unterstützung der VA/FL bei der Orientierung in der neuen Lebenssituation und die Förderung des Spracherwerbs. Hinzu kommen Themen der sozialen Vernetzung (Nachbarschaft, Vereine, Verbände), der Familie (z.B. Frühförderangebote, Familienzentren etc.) sowie der Werte und Normen in der Schweiz. Bei Bedarf werden VA/FL gezielt in entsprechende Integrationsangebote triagiert. In einigen Kantonen werden die Ergebnisse dieser Beratungsgespräche in individualisierten Integrationsplänen festgehalten. Aus Sicht der Kantone braucht es pro VA/FL in den ersten drei bis vier Jahren des Integrationsprozesses mindestens 6-8 Integrationsberatungen allgemeiner Art. Eine solche Beratung kostet gemäss Rückmeldungen der Kantone durchschnittlich CHF 150.-, das macht pro Person insgesamt CHF 1'200.-.

Bedarf

Alle VA/FL ab 16 Jahren sollten über die Rechte und Pflichten in der Schweiz informiert und in Bezug auf integrationsrelevante Themen individuell beraten werden. Das sind rund 66% der VA/FL, denen 2014/2015 Schutz gewährt wurde.

Durchschnittliche Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich Information und Beratung

Hochgerechnet auf die Zielgruppe aller VA/FL belaufen sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich Information und Beratung auf rund CHF 911.-. Diese Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

- Informationsveranstaltungen:	CHF 119.-;
- Individuelle Integrationsberatungen:	CHF 792.-.

4.2. Kosten im Bereich Sprachförderung

Das neue Ausländergesetz (AuG) vom 16. Dezember 2005 sowie die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 24. Oktober 2007 messen der Sprachförderung und dem beruflichen Fortkommen einen zentralen Stellenwert bei. Sprachkenntnisse stellen im Integrationsprozess eine zentrale Ressource dar. Deshalb wird in der Schweiz von fremdsprachigen Ausländerinnen und Ausländern erwartet, dass sie "sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder sie durch ihre Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot ihren Willen bekunden, diese Landessprache zu erlernen" (Art. 43/44 des vom Parlament in der Wintersession 2016 verabschiedeten Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Erwartungen an Sprachkenntnisse einer Person immer von ihrer individuellen Situation abhängig gemacht werden müssen (dem trägt auch der Gesetzgeber Rechnung, vgl. Art 49a Abs. 1 und 2 AIG). Entsprechend ausdifferenziert werden muss auch die Angebotslandschaft in der Sprachförderung. Grundsätzlich zu unterscheiden sind die folgenden Gruppen¹²:

- Schulgewohnte Personen sind bereits mit schulischen Lerntechniken vertraut. Sie haben mindestens sechs Jahre Volksschule besucht und können direkt in Regel- resp. Niveausprachkurse zugeteilt werden.
- Schulungewohnte Personen haben entweder nie eine Schule besucht oder dann nur für kurze Zeit (während höchstens 4 bis 6 Jahren), oder sie haben schultypische Fertigkeiten und Techniken wieder eingebüsst. Sie sind mit schulischen Lerntechniken, insbesondere mit Lesen und Schreiben, nur rudimentär oder gar nicht vertraut.
- In die Kategorie der Schulungewohnten fallen auch die Analphabeten¹³. Hier werden zumeist drei Untergruppen unterschieden: (1.) Sog. primäre Analphabeten haben nie lesen und schreiben gelernt, (2.) sog. funktionale Analphabeten verfügen nicht über das Mindestmass an Lese- und Schreibkenntnissen, die zur Bewältigung des Alltags in beruflicher und privater Hinsicht in der jeweiligen Gesellschaft erforderlich sind und die (3.) sog. sekundäre Analphabeten (Sonderfall des funktionalen Analphabetismus) haben nach mehr oder weniger erfolgreichem Schulbesuch ihre Lese- und Schreibfertigkeit wieder eingebüsst.

Um chancengleich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in der Schweiz teilzuhaben, sind für alle Migrantinnen und Migranten möglichst gute Kenntnisse einer Landessprache anzustreben – Art. 4 Abs. 4 AuG verlangt deshalb auch, dass alle eine Landessprache erlernen. Die individuelle Zuweisung zu einem bedarfsgerechten Sprachkurs sollte in jedem Fall im Rahmen eines Einstufungsverfahrens geklärt werden, das nicht nur eine Einschätzung zum Sprachstand erlaubt, sondern auch Informationen zu Bildungshintergrund resp. den Bildungsvoraussetzungen ermöglicht. Festgestellt werden muss dabei auch der grundsätzlich vorhandene Alphabetisierungsbedarf.

Pro Kopf-Kosten

In der Umfrage haben die Kantone ihre Sprachförderangebote grob in vier Kategorien unterteilt und die entsprechenden Kosten wie folgt ausgewiesen:

- Angebote für nicht-alphabetisierte Teilnehmende (TN) resp. für Zweitschriftlernende: Hierunter fallen die sog. Alphakurse für Personen mit geringen Schreibkenntnissen und Personen, die als erstes das Lesen und Schreiben der lateinischen Schrift erlernen (Zweitschriftlernende) oder gänzlich neu Lesen und Schreiben lernen müssen. In einer ersten Phase wird den TN deshalb die Lesefähigkeit sowie ggf. auch Schreibfähigkeit vermittelt. Lernziel ist das GER-Niveau A1 (resp. A2 mündl.). Die empfohlene Teilnehmerzahl in diesen Kursen liegt bei 6-8 Personen, die Angebote umfassen insgesamt durchschnittlich rund 900 Lektionen (à CHF 16.-) und kosten pro Kopf rund CHF 14'400.-.
- Angebote für schulungewohnte TN: Diese Angebote eignen sich für Personen, die im Herkunftsland weniger als sechs Schuljahre besucht haben und deshalb grössere schulische Defizite aufweisen. Im

¹² Vgl. Bundesamt für Migration BFM (Hg., 2009): Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten, Bern, S. 12/13.

¹³ Ein häufiges Missverständnis: Personen, die in einem anderen Schriftsystem als dem lateinischen alphabetisiert wurden, zählen nicht zwangsläufig zur Gruppe der Analphabeten. Häufig geht es hier um den sog. Zweitschifterwerb, der vorliegt, wenn der Befragte von einem anderen Kulturkreis kommt, in dem das lateinische Alphabet unbekannt oder nicht weit verbreitet ist, wie z. B. MigrantInnen mit arabischer oder asiatischer Herkunft. Ist eine vollständige Alphabetisierung in der Muttersprache erfolgt, kann nicht von Analphabetismus gesprochen werden.

Vordergrund stehen hier die Vermittlung von Lernstrategien und die Erarbeitung grammatikalischer Strukturen. Lernziel ist hier das GER-Niveau A2 resp. B1 mündl. Der Besuch von Intensivkursen wird bei dieser Zielgruppe empfohlen. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl in diesen Kursen sind 10-12 Personen, die Angebote umfassen insgesamt durchschnittlich 750 Lektionen und kosten pro Kopf rund CHF 12'000.-.

- Angebote für schulgewohnte TN: Die Progression in diesen Kursen ist schneller, da die TN die Voraussetzungen für strukturiertes Lernen bereits mitbringen. Lernziel ist hier mind. Niveau B1 resp. B2 mündl. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl in diesen Kursen sind 12-14 Personen, die Angebote umfassen insgesamt 650 Lektionen und kosten pro Kopf rund CHF 10'400.-.
- Angebote für schulgewohnte, beruflich qualifizierte TN: Solche Kurse werden mehrheitlich von kommerziellen Sprachschulen angeboten. Lernziel dieser Kurse ist mind. Niveau B2 resp. C1 mündlich. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl in diesen Kursen sind 12-14 Personen, die Angebote umfassen durchschnittlich 650 Lektionen und kosten pro Kopf rund CHF 10'400.-.

Bedarf

Es gibt in der Schweiz keine Zahlen zu den Sprachkenntnissen von VA/FL. Wie gross der Anteil derer ist, die in der Gruppe der VA/FL z.B. einen Alphabetisierungsbedarf haben, erfasst keine Statistik. In Deutschland wurde für das Jahr 2010 erhoben, dass rund 14% aller Teilnehmenden, die den (obligatorischen) Integrationskurs besuchen, Alphakurse absolvieren mussten. Gemäss dem Integrationspanel, einer vom deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragten Erhebung, sind in diesen Alphakursen 37% primäre und 42% funktionale Analphabeten. Die restlichen 21% sind Zweitschriftlernende, d.h. sie haben über längere Zeit die Schule besucht, haben dort jedoch ein nicht-lateinisches Schriftsystem wie Arabisch erlernt.¹⁴

In der Umfrage haben die Kantone darauf hingewiesen, dass der Alphabetisierungsbedarf sowie der Unterstützungsbedarf für Zweitsprachlernende in der Zielgruppe VA/FL in jüngster Zeit zugenommen habe, das Angebot an entsprechenden Kursen musste vielerorts ausgebaut werden. Weil nicht überall Alphakurse zur Verfügung stehen, landen immer wieder Menschen mit Alphabetisierungsbedarf in den allgemeinen Kursen, was für alle Beteiligten eine grosse Belastung darstellt, in keiner Weise zielführend ist und künftig möglichst vermieden werden sollte. Zudem sind offenbar die Frauen in der Zielgruppe VA/FL in der Schweiz besonders gefährdet, keine Sprachkurse besuchen zu können, weil das Angebot an Kinderbetreuung fehlt oder das Erlernen der Sprache in Anbetracht ihrer Rolle als Mutter und Hausfrau für unnötig empfunden werden.¹⁵ Der tatsächliche Bedarf an niederschweligen Einstiegskursen (Alphabetisierung, Kurse für Schulungsgewohnte) dürfte also erheblich grösser sein als das derzeitige Angebot:

Die Kantone schätzen den Sprachförderbedarf der VA/FL ab 16 Jahren zurzeit wie folgt ein:

- 15% Nicht-alphabetisierte resp. Zweitschriftlernende
- 34% Schulungsgewohnte
- 15% Schulungsgewohnte
- 2% Schulungsgewohnte, Qualifizierte

¹⁴ Vgl. <http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/mag/spr/de7420530.htm>.

¹⁵ UNHCR: Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, Genf Dezember 2014, S. 77.

Durchschnittliche Pro-Kopf-Pauschale im Bereich Sprachförderung

Hochgerechnet auf die Zielgruppe aller VA/FL beläuft sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Pauschale im Bereich Sprachförderung demnach auf rund CHF 8'008.-. Diese Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

- Nicht-alphabetisierte resp. Zweitschriftlernende:	CHF 2'160.-;
- Schulungsgewohnte:	CHF 4'080.-;
- Schulgewohnte:	CHF 1'560.-;
- Schulgewohnte, beruflich Qualifizierte:	CHF 208.-.

4.3. Kosten im Bereich Arbeitsmarktintegration

Die Integration von VA/FL in den Schweizer Arbeitsmarkt stellt eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft dar. VA/FL verfügen in den meisten Fällen bei der Einreise in die Schweiz nicht über Voraussetzungen, um im Schweizer Arbeitsmarkt eine Stelle finden zu können, d.h. sie sind selten direkt vermittlungsfähig. Ihre Arbeitsmarktfähigkeit muss deshalb erst aufgebaut werden, damit sie nachhaltig in den Arbeitsmarkt eintreten können. Aufgrund ihrer mangelnden Arbeitsmarktfähigkeit haben sie kaum Zugang zu den Angeboten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung der RAV) und der Arbeitslosenversicherung (arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)).¹⁶ Ebenso unrealistisch ist bei den meisten dieser Zielgruppe der direkte Einstieg in ein berufsbildendes Angebot im Hinblick auf einen Abschluss Eidgenössisches Berufsattest (EBA) oder Fähigkeitszeugnis (EFZ).

Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) bildet die Förderung der Arbeitsmarkt- und Bildungsfähigkeit deshalb einen Schwerpunkt. 2015 investierten Bund und Kantone über 48 Millionen Franken in den Förderbereich "Arbeitsmarktfähigkeit". Damit fördern die Kantone unter anderem Angebote, die den Einstieg von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund in eine berufliche Ausbildung unterstützen. Mit Blick auf die Zielgruppe VA/FL haben diverse Kantone zudem spezifische Arbeitsintegrationsprogramme entwickelt. Ergänzend wurden auch neue, innovative Angebote aufgebaut (z.B. Teillohnmodell des Kantons GR, «Social impact bonds» des Kantons BE). Die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern wurde vielerorts intensiviert, um die Integration am Arbeitsplatz zu verbessern (vgl. www.dialog-integration.ch).¹⁷

Generell gilt, dass viele Kantone die Erfahrung gemacht haben, dass in diesem Förderbereich eine individualisierte Integrationsförderung von VA/FL erfolgversprechender ist als ein standardisiertes Vorgehen. Entsprechend verbreitet sind inzwischen Massnahmen der personalisierten Unterstützung wie Potenzialabklärungen, Coaching resp. Case Management. Ausserdem haben Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen in der Regel dann Aussicht auf Erfolg, wenn staatliche und nichtstaatliche, insbesondere die Integrations-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktbehörden eng zusammenarbeiten mit den Sozialpartnern, die Schnittstellen und Zuständigkeiten geklärt und sinnvoll aufeinander abgestimmt sind.

¹⁶ Vgl. Bericht B,S,S. in Anhang 1, S. 11-12.

¹⁷ Im Rahmen der AuG-Revision hatte der Bundesrat 2012 ursprünglich vorgeschlagen, die Arbeitgeber bei der Integration von Arbeitnehmenden verbindlich in die Pflicht zu nehmen. Nach der Vernehmlassung schwächte er die Bestimmung ab: Die Arbeitnehmer sollten Ausländerinnen und Ausländer lediglich bei der Teilnahme an Förderangeboten unterstützen. Das Parlament lehnte jedoch selbst eine solche Bestimmung ab. Eine Verpflichtung der Arbeitgeber im Integrationsbereich, wie sie immer wieder gefordert wird, dürfte deshalb innert sinnvoller Frist kaum umzusetzen sein.

Pro Kopf-Kosten

In der Umfrage haben die Kantone ihre Arbeitsmarktintegrationsangebote grob in sechs Kategorien unterteilt und die entsprechenden Kosten wie folgt ausgewiesen:

- Abklärung, Praxisassessment: In der Praxis hat sich eine frühzeitige und individualisierte Standortbestimmung (Potenzialabklärung) bewährt, um die Wünsche, Ressourcen, Möglichkeiten und Defizite der jeweiligen Person zu bestimmen. Abgeklärt werden Faktoren wie Sprachkompetenzen, Bildungsstand, Berufs- und Arbeitserfahrungen sowie die soziale und gesundheitliche Situation. Häufig finden diese Abklärungen im Rahmen mehrtägiger Assessments mit Praxisanteilen statt. Ausgehend von dieser Standortbestimmung sind anschliessend die konkreten Schritte der Arbeitsmarktintegration zu planen: Die Personen werden entsprechend ihrem Bedarf geeigneten Massnahmen zugewiesen. Zurzeit investieren die Kantone durchschnittlich rund CHF 1'500.- pro Person in solche Assessments.

Aufgrund der Resultate dieser Standortbestimmungen erfolgt die Triage der VA/FL in weitere integrationsfördernde Angebote:

Vermittlung, Begleitung (z.B. Jobcoaching, Supported Employment, Bewerbungscoaching etc.): VA/FL, welche die Voraussetzungen mitbringen, um in den Schweizer Arbeitsmarkt einsteigen zu können, werden bei ihrer Jobsuche gezielt unterstützt. Ein Job-Coach begleitet die Teilnehmenden individuell bei der Stellensuche sowie nach der Arbeitsaufnahme bei der Einarbeitung und der Integration in einen Betrieb. Die Kosten dafür belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich rund CHF 3'500.- pro Person.

- Vorbereitung auf die Brückenangebote¹⁸: In der Schweiz hat die Zahl der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 16 bis 25 Jahren stark zugenommen, darunter sind zahlreiche VA/FL. Diese Personen haben die Schule nicht in der Schweiz durchlaufen und verfügen häufig über keinen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Ein solcher ist in der Schweiz faktisch aber Voraussetzung für einen (nachhaltigen) Einstieg in das Berufsleben oder in eine Ausbildung auf Tertiärstufe. Das von Bund und Kantonen vereinbarte bildungspolitische Ziel, dass 95% der 25-Jährigen in der Schweiz über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen, soll deshalb auch für jugendliche VA/FL angestrebt werden, wie die EDK jüngst in einer Erklärung festgehalten hat.¹⁹ In diesem Bereich besteht eine wichtige Schnittstelle der Integrationsförderung zur Regelstruktur der Berufsbildung. Der Einstieg in die Berufsbildung über die Vorbereitung auf ein Brückenangebot stellt deshalb auch ein zentrales Handlungsfeld der Integrationsförderung dar: Ziel dieser Angebote sind in erster Linie die Alphabetisierung bzw. die Sprachförderung bis Sprachniveau A2 sowie die soziale und fachliche Vorbereitung für die berufliche Integration (Berufsbildungsfähigkeit). Im Vordergrund solcher Programme stehen die Förderung von Grundkompetenzen, die Allgemeinbildung sowie die sog. überfachlichen Kompetenzen. Es erfolgt eine zielgerichtete Förderung der Teilnehmenden in den Schlüsselqualifikationen (Sach-, Sozial-, Selbst- und transkulturelle Kompetenzen). Die Programme beinhalten häufig auch Jobtrainings direkt am Arbeitsplatz oder in einer Werkstatt (2. Arbeitsmarkt) und dauern in der Regel ein Jahr. Die Kosten für solche Angebote belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich rund CHF 18'000.- pro Person und Jahr.

¹⁸ Der Begriff "Brückenangebote" wird hier im Sinne eines Sammelbegriffs für Angebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung verwendet (vgl. Art. 7 der Berufsbildungsverordnung).

¹⁹ EDK-Erklärung zu den Prinzipien für eine nachhaltige Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft in der Schweiz, Bern, 23. Juni 2016. (abrufbar unter: <http://www.edk.ch/dyn/30029.php>).

- Integrationsbrückenangebote: Während die Vorbereitung von VA/FL auf Brückenangebote in vielen Kantonen in die Verantwortung der spezifischen Integrationsförderung fällt, sind die Angebote am Übergang von der obligatorischen Schulzeit zur Berufsausbildung (Nahtstelle I) grundsätzlich eine Aufgabe der Regelstruktur Bildung. Bund und Kantone haben in den letzten Jahren in diesem Bereich enorme Anstrengungen unternommen, so dass heute ein breites Angebot zur Verfügung steht.²⁰ Für VA/FL eignen sich vor allem sog. Integrationsbrückenangebote. Auch hier wird die Sprachförderung intensiv weitergeführt, Ziel ist meist ein Sprachniveau B1. Zusätzlich erhalten die Lernenden Unterricht in Mathematik, Berufswahlkunde und weiteren schulischen Fächern. Daneben stehen auch praktische Einsätze in Werkstätten und Betrieben auf dem Programm.

Die Praxis hat gezeigt, dass die gemäss Art. 7 Abs. 2 Berufsbildungsverordnung ursprünglich auf die Dauer von einem Jahr angelegten Brückengebote für die Zielgruppe VA/FL nicht ausreichen. In vielen Fällen sind mindestens zwei, häufig sogar drei Jahre erforderlich, um anschliessend den Einstieg in eine Berufslehre erfolgreich zu meistern. An den damit verbundenen Zusatzkosten hat sich der Bund bisher nicht beteiligt.

Da der Anteil der 16-25-jährigen VA/FL insgesamt stark gestiegen ist, sahen sich die Kantone veranlasst, die entsprechenden Angebote in den letzten Jahren stark auszubauen. Dabei entstanden in verschiedenen Kantonen auch Mischfinanzierungen, indem die Angebote nicht mehr alleine über die Bildungsbudgets, sondern teilweise auch über Integrationsgelder finanziert wurden.

Aus Sicht der spezifischen Integrationsförderung liegt die Bereitstellung von Brückenangeboten klar in der Verantwortung der Regelstruktur Bildung. Angesichts der aktuell hohen Fallzahlen²¹ sind dazu aber zusätzliche finanzielle Mittel im Bildungsbereich erforderlich. Gemäss Angaben der Kantone belaufen sich die Kosten für Integrationsbrückenangebote durchschnittlich auf jährlich CHF 23'000-28'000.- pro Person.²²
- Qualifizierungsprogramme: Für erwachsene VA/FL wurden in den letzten Jahren vermehrt branchenspezifische Qualifizierungsprogramme entwickelt, die je nach individueller Vorbildung und (Berufs)Erfahrung einen direkten Zugang in den Arbeitsmarkt erlauben. Erwähnung verdienen u.a. Pflege- und Reinigungskurse. Ziel solcher Kurse ist die Vermittlung von fachlichen Kompetenzen und die Förderung von Qualifikationen für den Einstieg in den entsprechenden Branchenberuf. Weiter werden Informationen zur Arbeit in der Schweiz vermittelt (Arbeitsethik, Rechte und Pflichten von Arbeitnehmenden etc.). In der Regel umfassen die Programme sowohl schulische als auch praktische Teile. Die Kursdauer und damit verbunden die Kosten hängen wesentlich von den Anforderungen des jeweiligen Branchenberufs ab und können stark variieren. Die Kosten für solche Angebote belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich rund CHF 3'500- pro Person.

²⁰ Siehe Anhang 1: Im Bericht des Büros "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" (2016) werden die bestehenden Angebote detaillierter beschrieben, vgl. S. 7-10 sowie S. 21/22.

²¹ So hat beispielsweise der Kanton BE 2016 die Anzahl der berufsvorbereitende Spezialklassen aufgrund der aktuellen migrationspolitischen Entwicklungen von 18 auf 50 erhöhen müssen (BernerZeitung vom 27.8.2016).

²² Landert, Brägger und Partner (2015): Bestandesaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Zürich, S. 40.

- Arbeitseinsätze im 1. Arbeitsmarkt: Zur Erleichterung des Zugangs in den ersten Arbeitsmarkt haben verschiedene Kantone in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern neue Ansätze entwickelt, z.B. über Berufspraktika oder Teillohnmodelle, bei denen sie eng mit dem lokalen Gewerbe zusammenarbeiten. Um interessierte KMU zu entlasten, werden die ganzen Bewilligungsverfahren über die Integrationsfachstellen abgewickelt. Diese fungieren auch während dem Arbeitseinsatz als Ansprechstellen/Coach für die VA/FL einerseits, aber auch für die KMU andererseits. Im Falle eines Praktikums, das durchschnittlich sechs Monate dauert, erhalten die VA/FL keinen vollen Lohn, sondern vielfach eine Art Motivationspauschale, die von den Integrationsfachstellen bezahlt wird.
In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Arbeitgeber auch nach einem Praktikum häufig noch nicht bereit sind, VA/FL zu den üblichen Bedingungen einzustellen. Hier setzen einzelne Kantone auf ein Teillohnmodell.²³ D.h., dass der Betrieb während einer klar definierten Phase von in der Regel 12-18 Monaten einen abgestuften Lohn bezahlt: Angefangen wird im ersten Drittel mit einer Entschädigung, die in etwa dem Lohn in einem ersten Lehrjahr entspricht. Im zweiten Drittel wird dann entsprechend erhöht auf das Niveau des zweiten resp. dritten Lehrjahres. Ziel ist, dass der FL/VA nach Abschluss dieser Zeit den Anforderungen für den Mindestlohn der Branche entspricht und auch vom Betrieb übernommen wird. In der ganzen Zeit wird der FL/VA über das KMU fachspezifisch gefördert und besucht parallel dazu Kurse zum Erwerb von Grundkompetenzen. Die Kosten für solche Angebote belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich rund CHF 3'000.- pro Person.
- Arbeitsmarktliche Massnahmen mit Bildungsanteilen: Da es in der Vergangenheit zu wenig geeignete Praktikumsplätze und Arbeitsstellen im ersten Arbeitsmarkt gab, haben die Kantone vermehrt in Zusammenarbeit mit Sozialfirmen gezielt Angebote für erwachsene VA/FL im zweiten Arbeitsmarkt entwickelt. Im Vordergrund solcher Programme stehen arbeitsmarktliche Massnahmen mit Bildungsanteilen, es geht also nicht um Beschäftigungsprogramme im engeren Sinn. Die Kosten für solche Angebote belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich rund CHF 8'000.- pro Person.

Bedarf

Die Kantone fokussieren bei der Arbeitsmarktintegration vor allem auf die 16- bis 49-jährigen VA/FL. Dabei schätzen sie den Bedarf an Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen zurzeit wie folgt ein:

- Abklärung, Praxisassessment: 62% (alle 16-49-jährigen VA/FL)
- Vermittlung, Begleitung: 38% (alle 26-49-jährigen VA/FL; die jüngeren werden idealerweise durch das Berufsbildungssystem erfasst)
- Vorbereitung auf die Brückenangebote: 24% (alle 16-25-jährigen VA/FL)
- Qualifizierungsprogramme: 15% (rund 40% der 26-49-jährigen VA/FL)
- Arbeitseinsätze im 1. Arbeitsmarkt: 25% (rund 2/3 der 26-49-jährigen VA/FL)
- Arbeitsmarktliche Massnahmen mit Bildungsanteilen: 10% (rund 1/4 der 26-49-jährigen VA/FL)

Zusätzlich müssen im Rahmen der Regelstruktur der Berufsbildung finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um die Integrationsbrückenangebote bedarfsgerecht ausbauen zu können.

²³ Vgl. etwa das Stufenmodell "Teillohn-Plus" des Kantons Graubünden.

Durchschnittliche Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich Arbeitsmarktintegration

Hochgerechnet auf die Zielgruppe aller VA/FL belaufen sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich *Arbeitsmarktintegration* demnach auf ca. CHF 8'655. Diese Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

- Abklärung, Praxisassessment:	CHF 930.-;
- Vermittlung, Begleitung:	CHF 1'330.-;
- Vorbereitung auf die Brückenangebote:	CHF 4'320.-;
- Qualifizierungsprogramme:	CHF 525.-;
- Arbeitseinsätze im 1. Arbeitsmarkt:	CHF 750.-;
- Arbeitsmarktliche Massnahmen mit Bildungsanteilen:	CHF 800.-.

Falls die Regelstruktur Berufsbildung keine zusätzlichen finanziellen Mittel für den Ausbau der Brückenangebote zur Verfügung stellt, müssten entsprechende Angebote für VA/FL ebenfalls über die Integrationspauschale finanziert werden. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten im Bereich Arbeitsmarktintegration würden sich entsprechend um mind. CHF 6'000.- auf insgesamt CHF 14'655.- erhöhen.

4.4. Kosten im Bereich Frühe Kindheit

Integrationsfördernde Massnahmen sollten bereits im frühen Kindesalter ansetzen. Sie sind deshalb Teil der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Damit jedes Kind möglichst gut in die Schule starten kann, sollte bei Kindern, die keine Landessprache sprechen, die Sprachförderung unbedingt schon vor dem Kindergarten einsetzen. Diese Kinder sollten deshalb bereits ab zwei, spätestens ab drei Jahren an mindestens zwei halben Tagen pro Woche an ihrem Wohnort eine Betreuungseinrichtung zur Förderung ihrer sprachlichen und sozialen Entwicklung resp. eine Spielgruppe besuchen. Dort lernen sie spielerisch die am Wohnort gesprochene Landessprache und haben Kontakt mit einheimischen Kindern. Je besser die Kinder die am Wohnort gesprochene Landessprache sprechen und verstehen, desto leichter können sie im Kindergarten und in der Schule dem Unterricht folgen. Damit steigen nachweislich ihre Chancen, in der Schule erfolgreich zu sein. Eine Studie der Universität Basel zeigt, dass diese Massnahme äusserst wirksam ist. Kinder mit keinen oder wenig Deutschkenntnissen, die eine Spielgruppe mit Deutschförderung besucht hatten, traten mit einem deutlich kleineren sprachlichen Rückstand in den Kindergarten ein als die Vergleichsgruppe.²⁴

Pro Kopf-Kosten

- *Kinderbetreuung während Sprachkursen für Eltern:* In vielen Kantonen wurden in den letzten Jahren Angebote für die Kinderbetreuung geschaffen, welche parallel zu den Sprachkursen für Erwachsene stattfinden. Dies erleichtert es einerseits den Müttern mit Betreuungsaufgaben, Kurse zu besuchen, um die Sprache zu lernen. Andererseits können die Kinder so schon früh mit der am Wohnort gesprochenen Sprache vertraut gemacht werden. Die Kosten für solche Angebote belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich rund CHF 4'000.- pro Kind.
- *Integrationsförderung in Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung:* Über die KIP fördern fast alle Kantone die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden von Kitas und Spielgruppen. Zentrale

²⁴ Vgl. A. Grob, K. Keller, L. M. Trösch (2014): ZWEITSPRACHE. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten, Basel.

Themen dabei sind Interkulturalität, Zusammenarbeit mit Eltern, Gesundheit und frühe Sprachförderung. VA/FL-Kinder können von diesen Angeboten enorm profitieren. Einzelne Kantone, allen voran der Kanton BS, sowie einzelne Städte verpflichten deshalb Kinder, die keine Landessprache können, zum Besuch einer Kita oder einer Spielgruppe. Andere Kantone und Städte arbeiten mit ähnlichen Modellen auf freiwilliger Basis, die aber ebenfalls eine hohe Erreichbarkeit der Zielgruppe aufweisen.

Gemäss einer Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) betragen die durchschnittlichen Vollkosten für einen Krippenplatz in der Schweiz rund CHF 110.- pro Tag.²⁵ Nach Angaben des Schweizerischen Spielgruppen-Leiterinnen-Verbands zahlen Eltern in der Schweiz pro Spielgruppen-Stunde CHF 5.- bis CHF 15.-. Ein Spielgruppenmorgen/Nachmittag dauert 2-3 Stunden, eine Gruppe umfasst etwa 8 – 10 (max. 12) Kinder.²⁶ Weiter wurden vielerorts auch migrationspezifische Angebote wie MuKI-Deutsch, Sprachspielgruppen aufgebaut.

Die Kosten für solche Angebote belaufen sich nach Angaben der Kantone auf durchschnittlich CHF 3'000.- pro Jahr und Kind, empfohlen werden zwei Jahre, also total CHF 6'000.-.

Ähnlich wie bei den Brückenangeboten stellt sich auch hier die Frage, ob solche Angebote an sich nicht eher in die Verantwortung der Regelstruktur fällt. Tatsächlich schliesst das SEM die Finanzierung von Strukturbeiträgen (z.B. Krippenplätzen) über das KIP aus.²⁷ In vielen Kantonen wird das deshalb über die Sozialhilfe finanziert.

Bedarf

Die Kantone schätzen den Bedarf im Bereich Frühe Kindheit für VA/FL im Alter zwischen 0 und 4 Jahren zurzeit wie folgt ein:

- Kinderbetreuung während Sprachkursen für Eltern: 10% (rund die Hälfte der 0-4-jährigen VA/FL)
- Integrationsförderung in Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung: 10% (rund die Hälfte der 0-4-jährigen VA/FL)

Durchschnittliche Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich Frühe Kindheit

Hochgerechnet auf die Zielgruppe aller VA/FL belaufen sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich *Frühe Kindheit* demnach auf rund CHF 400.- .

Falls die Integrationsförderung von VA/FL im Vorschulbereich künftig ebenfalls konsequent über die spezifische Integrationsförderung finanziert werden sollte, müsste die durchschnittliche Pro-Kopf-Pauschale auf CHF 1'000.- erhöht werden.

²⁵ Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz, Schlussbericht von Infrac/Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung SEW, Zürich u. St. Gallen 2015. In der Studie wird darauf hingewiesen, dass die Streuung zwischen den verschiedenen Einrichtungen gross sei. So betrug der Unterschied zwischen der billigsten und der teuersten untersuchten Einrichtung beinahe 100%.

²⁶ Quelle: <http://www.sslv.ch/kosten.html> (abgerufen am 7.11.2016). Der Ansatz richtet sich auch danach, ob die Spielgruppe auf dem Land oder in der Stadt angeboten wird und je nachdem wie und ob die Spielgruppe unterstützt wird z.B. von der Gemeinde (Raummiete).

²⁷ Vgl. SEM-Rundschreiben Eingabe der Programmvereinbarung inkl. kantonales Integrationsprogramm (KIP) vom 30. April 2013, S.6.

4.5. Kosten im Bereich Soziale Integration

Die Eingliederung in ein soziales Umfeld ist ein zentraler Faktor des Integrationsprozesses. Wer sozial integriert ist, versteht sich eher als Teil der Gesellschaft, nimmt am öffentlichen Leben teil, kann seine Sprachkenntnisse in der Praxis anwenden und hat Zugang zu wichtigen Informationen.

Pro Kopf-Kosten

- Alltags- und Integrationskurse: Wer in ein fremdes Land zuwandert, muss sich zuerst einmal orientieren und zurechtfinden – dies gilt auch für VA/FL. In entsprechenden Alltags- und Integrationskursen – vielfach auch in Kombination mit niederschweligen Sprachkursen – werden Informationen über das Leben in der Schweiz im Alltag vermittelt. Die Kursteilnehmenden werden mit integrationsrelevanten Themen vertraut gemacht wie z.B. Wohnen, Einkaufen, Gesundheit, Bildung, Arbeit, Teilnahme am sozialen Leben etc. Dabei wird stark auf die konkrete Lebenssituation der jeweiligen VA/FL in ihrer Gemeinde/Region Bezug genommen. Entsprechende Angebote umfassen nach Angaben der Kantone durchschnittlich rund 40 Lektionen (à CHF 16.-) und kosten rund CHF 640.- pro Person.
- Massnahmen und Projekte: Im Bereich der sozialen Integration von VA/FL wurden in den letzten Jahren vermehrt Massnahmen und Projekte unter Einbezug von Freiwilligen entwickelt. Erwähnung verdienen u.a. sogenannte Mentoring-Programme, bei denen in der Regel ehrenamtlich tätige "Coaches" einen VA/FL bei der sozialen Integration, z.T. aber auch bei der Stellensuche aktiv unterstützen. Die freiwilligen Coaches sind auf ihren Einsatz gut vorzubereiten und eng zu begleiten, der Einsatz ist also professionell zu koordinieren. Gemäss Schätzungen von Benevol Schweiz ist pro freiwilligem Coach mit rund einem Stellenprozent Koordinationsaufwand zu rechnen. Die Kosten für solche Massnahmen belaufen sich nach Angaben der Kantone durchschnittlich auf rund CHF 1'000.-.

Bedarf

Die Kantone schätzen den Bedarf im Bereich Soziale Integration für VA/FL ab 16 Jahren zurzeit wie folgt ein:

- Alltags- und Integrationskurse: 25% (rund 1/3 der VA/FL ab 16 Jahren)
- Massnahmen und Projekte: 10% (rund 1/6 der VA/FL ab 16 Jahren)

Durchschnittliche Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich Soziale Integration

Hochgerechnet auf die Zielgruppe aller VA/FL belaufen sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Pauschalen im Bereich *Soziale Integration* demnach auf ca. CHF 260.-. Diese Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

- Alltags- und Integrationskurse:	CHF 160.-;
- Massnahmen und Projekte:	CHF 100.-.

4.6. Fazit zu den Kosten der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL

Die Auswertung der Umfrageergebnisse zeichnet ein deutliches Bild: Die spezifische Integrationsförderung der VA/FL richtet sich heute in der Schweiz nicht nach dem effektiven Bedarf, sondern vielmehr nach den zur Verfügung gestellten Mitteln:

- In zahlreichen Kantonen bestehen für die Integrations- und Sprachförderangebote lange Wartezeiten, weshalb viele Personen mit Integrationsförderbedarf über längere Zeit keine Förderung erfahren und bereits Erlerntes wieder verlernen.
- Auch gibt es Hinweise darauf, dass Integrationsförderangebote aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht genügend ausgebaut sind (z.B. zu kurze oder zu wenig intensive Förderangebote).
- Schliesslich haben viele Kantone angesichts der begrenzten finanziellen Mittel ganz gezielt Schwerpunkte gesetzt bei der Integrationsförderung von VA/FL und klammern bewusst ganze Personengruppen aus (z.B. Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen nur bis 45-jährig oder Massnahmen nur für eine Person pro Familie, meistens für den Vater).
- Aus der Umfrage bei den Regelstrukturen durch das Büro B,S,S. geht zudem hervor, dass Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung häufig über die Sozialhilfe finanziert werden müssen, da die Integrationsförderkredite nicht ausreichend dotiert sind.

Für eine optimale und systematische Integrationsförderung sämtlicher VA/FL fallen aus Sicht der Kantone zusammenfassend mindestens CHF 18'234.- pro Kopf an (pauschalisiert). Werden die Kosten für die Massnahmen in den Integrationsbrückenangeboten sowie die Integrationsförderung im Vorschulalter auch über die spezifische Integrationsförderung finanziert, erhöhen sich die Gesamtkosten auf CHF 24'834.-.

Bereiche/Massnahme	Kosten pro Kopf	TN in % auf 100% VA/FL	Durchschnittl. Integrationskosten pro VA/FL
Information und Beratung			911.-
Informationsveranstaltungen	180.-	66%	119.-
Individuelle Informations- und Beratungsangebote	1'200.-	66%	792.-
Sprachförderung			8'008.-
Einstiegskurse für Analphabeten, Zweitschriftlernende und Bildungsungeübte	12'735.-	49%	6'240.-
Kurse für bildungsgewohnte und beruflich bereits qualifizierte	10'400.-	17%	1'768.-
Arbeitsmarktintegration			8'655.-
Abklärung, Praxisassessment	1'500.-	62%	930.-
Vermittlung, Begleitung (Jobcaching)	3'500.-	38%	1'330.-
Vorbereitung auf die Brückenangebote	18'000.-	24%	4'320.-
Qualifizierungsprogramme (z.B. Pflege-, Reinigungskurse)	3'500.-	15%	525.-
Arbeitseinsätze im 1. Arbeitsmarkt (Praktika, Teillohnmodelle etc.)	3'000.-	25%	750.-
Arbeitsmarktliche Massnahmen mit Bildungsanteilen	8'000.-	10%	800.-
Frühe Kindheit			400.-
Kinderbetreuung während Sprachkursen der Eltern	4'000.-	10%	400.-
Soziale Integration			260.-
Alltags- und Integrationskurse	640.-	25%	160.-
Massnahmen und Projekte wie z.B. Mentoring	1'000.-	10%	100.-
Durchschnittliche Kosten spezif. Integrationsförderung pro VA/FL			CHF 18'234.-

Bereiche/Massnahmen im Bereich der Regelstrukturen	Kosten pro Kopf	TN in % auf 100% VA/FL	Durchschnittl. Integrationskosten pro VA/FL
+ ggf. Ausbau der Integrationsbrückenangebote	Ca.25'000.-	24%	6'000.-
+ ggf. Vorschulische Integrationsförderung in Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung	6'000.-	10%	600.-
			CHF 24'834.-

Am stärksten ins Gewicht fallen die Kosten in den Bereichen Sprachförderung sowie Arbeitsmarktintegration. Dabei fällt auf, dass die heutige Integrationspauschale von CHF 6'000.- nicht einmal die Kosten für die insgesamt von den VA/FL benötigten Sprachkurse zu decken vermag.

Die hohen Kosten im Bereich Arbeitsintegration sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass derzeit rund 24% aller VA/FL in der Altersgruppe zwischen 16 und 25 Jahren sind. Hier sind am Übergang von der obligatorischen Schule zur Berufsausbildung kostenintensive Massnahmen erforderlich und zwar sowohl im Bildungsbereich wie auch in der spezifischen Integrationsförderung.

Aus Sicht der Kantone braucht es keine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung – aber eine auf den effektiven Bedarf ausgerichtete Intensivierung. Mit dem KIP verfügt jeder Kanton über ein ausgezeichnetes Koordinationsgefäss, das alle spezifischen Integrationsmassnahmen zusammenfasst und die Schnittstellen zu den Regelstrukturen regelt. Inhaltliche Schwerpunkte setzen die Kantone bei der Sprachförderung, der Arbeitsmarktintegration und den Beratungsangeboten. Bewährt hat sich aber auch die breite Ausrichtung der KIP, denn Integration bedeutet mehr als eine Sprache zu können und einen Job zu haben: Massnahmen im Frühbereich, bei der sozialen Integration oder beim Diskriminierungsschutz sind ebenfalls wichtig.

Auch der Bundesrat hat jüngst darauf hingewiesen, dass die Kantone heute über umfassende Erfahrungen verfügen, welche Massnahmen und Vorkehrungen ergriffen werden können und müssen. Es sei im Wesentlichen eine Vollzugs- und Finanzierungsfrage, ob diese Empfehlungen auch breit umgesetzt werden können.²⁸ Im Rahmen der Zwischenbilanz zu den KIP 2014-2017 hält das SEM fest, dass sich der mit den KIP eingeschlagene Weg bewährt habe. Dieser Meinung sind auch die Kantone, sie haben sich deshalb im Rahmen der KdK-Plenarversammlung vom 16. Dezember 2016 dafür ausgesprochen, das bisherige System mit den KIP für eine nächste Programmperiode (2018-2021) weiterzuführen.

5. Kosten MNA

Das Sekretariat der SODK hat die Rückmeldungen der 26 Kantone aus Phase 1 mit Unterstützung des Büros Ecoplan ausgewertet. Diese Erhebung hat ergeben, dass die Unterbringung und Betreuung von MNA den Kantonen wesentlich höhere Kosten verursacht, als mit der Globalpauschale des Bundes gedeckt sind. Aus den Ausgaben für die Unterbringung und Betreuung, die durch die Globalpauschale ganz bzw. teilweise gedeckt werden sollen, verbleiben den Kantonen gemäss den Erhebungen bei den von der Globalpauschale ganz oder teilweise berücksichtigten Aufgaben ungedeckte Kosten von derzeit rund CHF 60 bis 73 Mio. im Jahr. Würden

²⁸ Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (14.3523) vom 19. Juni 2014: Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt. 18. Dezember 2015, S. 11.

die Kantone die MNA optimal unterbringen gemäss den SODK-Empfehlungen vom 20. Mai 2016, wären die ungedeckten Kosten noch höher, nämlich bis zu CHF 117 Mio. (inkl. Sonderunterbringung).

Die SODK hat im Rahmen ihrer Vorstandssitzung und Plenarversammlung vom 25. November 2016 über die Studie (vgl. Anhang 2) informiert und eine erste politische Einschätzung zu den Ergebnissen und dem weiteren Vorgehen eingeholt.

6. Fazit und Schlussfolgerungen

Am 16. Dezember 2016 fand in der Plenarversammlung der KdK eine erste Diskussion der Ergebnisse der drei Erhebungen statt. Dabei bestand Einigkeit, dass die finanziellen Mehrbelastungen in den Bereichen Integration von VA/FL und Unterbringung und Betreuung der MNA in diesem Umfang nicht länger tragbar sind für die Kantone. Es wurde deshalb beschlossen, gemeinsam mit der EDK und der SODK das Gespräch mit dem Bundesrat zu suchen.

Die wichtigsten Ergebnisse aus den Kostenerhebungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Erhebung durch das Büro B,S,S. hat gezeigt, dass die Kantone schon heute im Rahmen ihrer Regelstrukturen für jeden VA/FL durchschnittlich rund CHF 12'500.- in die Integration investieren.
- Hinzu kommt, dass die Kantone und Gemeinden im Bereich der spezifischen Integrationsförderung für alle Ausländer (nach Art. 55 Abs. 3 AuG) ebenfalls mehr Geld zur Verfügung stellen als der Bund (2015 waren es CHF 22,5 Mio. mehr).
- Die vom Bund für die Integration von VA/FL einmalig ausbezahlte (Pro-Kopf-)Integrationspauschale von CHF 6'000.- reicht für eine bedarfsgerechte Integrationsförderung dieser Zielgruppe nicht aus.
- Schliesslich entstehen bei der Unterbringung und Betreuung der MNA für die Kantone jährlich ungedeckte Kosten von mindestens CHF 60 bis 73 Mio. im Jahr, an denen sich der Bund bisher nicht beteiligt hat.

Aus Sicht der Kantone muss sich der Bund sehr viel stärker an den Integrationskosten der VA/FL sowie an den Kosten für die Unterbringung und Betreuung von MNA beteiligen.

Folgende Forderungen stehen dabei im Vordergrund:

1. Substanzielle Erhöhung der Integrationspauschale von heute CHF 6'000.- auf rund CHF 18'000.-: Ziel ist eine bedarfsgerechte und wesentlich systematischere Integrationsförderung für VA/FL. Die mit der heutigen Integrationspauschale zur Verfügung gestellten Mittel haben sich in der Praxis als völlig ungenügend erwiesen, um diese Personengruppe erfolgreich in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Dies zeigen die auch nach mehrjährigem Aufenthalt tiefen Erwerbsquoten von VA/FL und die damit verbundenen hohen sozialen Folgekosten in aller Deutlichkeit auf. Damit die Integration von VA/FL insgesamt breiter und umfassender gelingt, müssen im Sinne einer Investition finanzielle Mittel bereitgestellt werden, die sich am effektiven Integrationsförderbedarf dieser Zielgruppe ausrichten.
2. Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel im Bildungsbereich für den Ausbau von Brückenangeboten: In der Schweiz nimmt die Zahl der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 16 bis 25 Jahren zu, darunter sind zahlreiche VA/FL. Diese Personen haben die Schule nicht in der Schweiz durchlaufen und verfügen häufig über keinen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Ein solcher ist in der Schweiz aber Voraussetzung für einen Einstieg in das Berufsleben oder in eine Ausbildung auf Tertiärstufe. Das von Bund und Kantonen vereinbarte Ziel, dass 95% der 25-Jährigen in der

Schweiz über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen, soll deshalb auch für jugendliche VA/FL angestrebt werden. Das Bildungssystem der Schweiz verfügt bereits über verschiedene Angebote, die sich eignen für die Zuwanderer dieser Altersgruppe (z.B. mit Integrationsbrückenangebote). Diese Angebote wurden teilweise bereits oder müssen noch ausgebaut und in erheblich grösserer Anzahl als bisher zur Verfügung gestellt werden. Zu diesem Zweck müssen seitens des Bundes im Bildungsbereich zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

3. Substanzielle Erhöhung der Globalpauschale von heute rund CHF 50.- pro Tag: Aufgrund der markanten Zunahme der Asylgesuche von MNA in den letzten Jahren entstehen bei den Kantonen ungedeckte Kosten in der Höhe von mindestens CHF 60 bis 73 Mio. Zur Deckung dieser Kosten muss die Globalpauschale entsprechend erhöht werden. Der Bund hat per Gesetz vollständig für die Kosten der Unterbringung aufzukommen. Zudem hat er einen Beitrag an die Betreuung zu leisten. Zusätzlich muss ein Mechanismus gefunden werden, wie die reelle Quote der MNA, die der Berechnung der Globalpauschale zu Grunde liegt, regelmässig an die Realität angepasst wird.
4. Sofortmassnahmen aufgrund des grossen Bedarfs vor Ort: Die Zahl der VA/FL ist in den letzten Jahren massiv angestiegen. Gleichzeitig ist der finanzielle Druck in den Kantonen aktuell sehr hoch. Eine adäquate Integration der VA/FL ist unter diesen Umständen kaum umzusetzen. Gefragt sind deshalb zunächst Massnahmen, die möglichst rasch greifen und bereits ab 2017 umgesetzt werden können. In der KdK-Plenarversammlung vom 16. Dezember 2016 haben einzelnen Kantone verlangt zu prüfen, ob die finanziellen Abgeltungen des Bundes nicht sogar rückwirkend erhöht werden müssten.

Ausblick

Aus fachlicher Sicht müsste mit der Integrationsförderung, allen voran mit der Sprachförderung, früher eingesetzt werden können, als dies heute der Fall ist. Die Behandlung eines Asylgesuchs mit Bleiberecht dauert heute im Durchschnitt zwischen 300 und 400 Tage. Bei Personen, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie in der Schweiz bleiben dürfen, sollte deshalb bereits vor dem Entscheid mit gezielten Massnahmen zum Spracherwerb begonnen werden. Zu diesem Zweck müssten möglichst rasch zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden mit dem Ziel, dass diese Personen ein Jahr nach Einreise schriftlich das Sprachniveau A1 und mündlich A2 erreichen und in den Kantonen direkt in geeignete Bildungs- resp. Qualifizierungsangebote einsteigen könnten.

Mittelfristig ist im Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs das gesamte Finanzierungssystem mit den Pauschalabgeltungen zu überprüfen: Im Vordergrund müssten aus Sicht der Kantone dabei Finanzierungsmechanismen stehen, die geeignet sind, die Sozialhilfeabhängigkeit von VA/FL nachweislich zu reduzieren und zu einer raschen und nachhaltigen Integration beizutragen.

Die vorliegenden Forderungen der Kantone im Integrationsbereich entsprechen in grossen Teilen auch dem finanziellen Rahmen, den der Bundesrat für Massnahmen in verschiedenen Pilotprojekten des Bundes gesetzt hat:

So finanziert das Staatssekretariat für Migration (SEM) beispielsweise im Rahmen des Resettlements ein spezielles Integrationsprogramm im Umfang von CHF 12 Millionen. Zusätzlich zum monatlichen Beitrag für Sozialhilfe, Betreuungs- und Verwaltungskosten von rund CHF 1'500.- und zur üblichen, einmaligen Integrationspauschale von CHF 6'000.- stehen pro Flüchtling max. CHF 24'000.- für die Integration zur Verfügung. Mit diesem

Geld wird ein zweijähriges Spezialprogramm finanziert. Unter anderem werden die Flüchtlinge dabei von Coaches individuell beraten und entsprechenden Angeboten zugeführt. Neben der gesundheitlichen Betreuung geht es dabei vor allem um ausgebauten Intensivsprachkurse, um Bildungs- und Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen sowie um Frühförderung für Kinder.²⁹ Im Dezember 2016 hat der Bundesrat beschlossen, in den nächsten zwei Jahren weitere 2000 besonders verletzte Menschen aufzunehmen, die vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) bereits als Flüchtlinge anerkannt sind (vgl. Medienmitteilung vom 9.12.2016). Für die Integration dieser Flüchtlinge stellt der Bundesrat zusätzlich zur Integrationspauschale vom CHF 6'000- weitere CHF 12'000.- pro Flüchtling ein.

Darüber hinaus hat der Bund 2015 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 54 Millionen gutgeheissen, damit in den nächsten vier Jahren 800 bis 1000 Personen pro Jahr eine einjährige praxisorientierte Integrationsvorlehre absolvieren können. Die Kosten dieser Vorlehre werden vom SEM auf durchschnittlich CHF 26'000.- pro Person geschätzt. Der Bundesbeitrag an die Kantone wurde auf CHF 13'000.- pro Platz und Jahr festgelegt. Mit einem zweiten Teilprojekt sollen zudem ungefähr gleichviele Asylsuchende, die voraussichtlich längerfristig in der Schweiz bleiben, eine frühzeitige Sprachförderung erhalten. Das SEM geht hier von Kosten in der Höhe von CHF 4'000 pro Person aus, der Bund übernimmt auch hier die Hälfte der Kosten.

Diese Massnahmen des Bundes sind durchaus zu begrüssen, sie stellen aber lediglich eine punktuelle Unterstützung dar und können nicht dazu beitragen, die Herausforderungen längerfristig zu meistern.

²⁹ Bundesamt für Migration (BFM): Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen (dreijährige Pilotphase), 30. August 2013 sowie Staatssekretariat für Migration (SEM): Aufnahme und Integration von 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen 2013–2015. Zwischenbericht Pilotprojekt Resettlement, Dezember 2016.

- Anhang 1: Bericht B,S,S.
Anhang 2: Folien SODK/Ecoplan