



SFM

Swiss Forum for Migration
and Population Studies

SFM Studies #88

Andrea Bregoli, Denise Efionayi-Mäder und Joëlle Fehlmann

«Unterschiedlich unterwegs»

Mapping der (Aus)Bildung für junge Geflüchtete mit Fokus
auf spezifischer Integrationsförderung (IAS/KIP)

Februar 2024



unine[•]
Université de Neuchâtel

© Februar 2024 SFM

DOI: 10.35662/unine-sfmstudies-88

**Université de Neuchâtel, Institut SFM, Rue A.-L. Breguet 2, 2000 Neuchâtel
+41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, www.migration-population.ch**

Inhalt

1	Einführung	9
1.1	Hintergrund	9
1.2	Gegenstand und Ziele des Mappings	9
1.3	Methoden und Vorgehen	10
1.4	Entwicklung und Wende der Integrationspolitik	11
2	Ausgangslage der spezifischen Bildung im Asylbereich	13
2.1	Rechtlich-institutioneller Kontext	13
2.2	Rahmenbedingungen in den Kantonen	13
2.3	Grundpopulation in den ausgewählten Kantonen	14
3	Durchgehende Fallführung und Potenzialabklärung	18
3.1	Ausrichtung der Fallführung	18
3.2	Systeme der Fallführung	19
3.3	Analyse der Fallführungssysteme	20
3.4	Bedeutung der Potenzialabklärung	22
3.5	Wieviel Zentralisierung und Integrierung ist angebracht?	26
3.6	Zwischenfazit	28
3.7	Vielversprechende Praktiken	29
4	Sprachförderung (ab Niveau B1)	31
4.1	Rahmenbedingungen	31
4.2	Einschätzungen	34
4.3	Zwischenfazit	36
4.4	Vielversprechende Praktiken	36
5	Förderung zum Studium	38
5.1	Ausgangslage	38
5.2	Neuere Entwicklungen und aktuelle Lage	40
5.3	Zwischenfazit	43
5.4	Vielversprechende Praktiken	44
6	Begleitmassnahmen auf dem Bildungsweg	45
6.1	Betreuungsangebote für Eltern	45
6.2	Angebote für Personen mit Traumafolgestörungen	46
6.3	Vielversprechende Praktiken	48

7	Auf den Weg zu einer Gesamtkonzeption Bildung für Geflüchtete?	49
7.1	Bildungslandschaft Schweiz und Integration von Geflüchteten	49
7.2	Einschätzungen	49
7.3	Vielversprechende Praktiken	50
8	Umgang mit widersprüchlichen Zielvorgaben	52
8.1	Allgemeine Einschätzung der Rahmenbedingungen	52
8.2	Finanzierung: Umgang und Modalitäten	53
8.3	Asylsozialhilfe als Integrationshindernis	54
8.4	Kurzer Blick auf die Situation von Asylsuchenden	57
9	Schlussbetrachtungen und Fazit	60
9.1	Hintergrund und Themen des Mappings	60
9.2	Erste Zwischenbilanz der Rahmenbedingungen	60
9.3	Verbesserter Zugang zu postobligatorischer Bildung	61
9.4	Prinzip der Fallführung anerkannt, aber Umsetzung durchzogen	62
9.5	Finanzierung und Abgrenzung zwischen spezifischer Förderung und Regelstrukturen	64
9.6	Integrationslandschaft Schweiz: Mosaik oder Flickenteppich	65
10	Literaturhinweise	67
11	Anhang: Kurzbeschreibung des Projekts	73
12	Anhang: Interviewleitfaden Fachpersonen	74
13	Anhang: Gemeindeauswahl	76
14	Anhang: Hearings	77
15	Anhang: Umfrage 2021	80
16	Anhang: Kurzumfrage 2023 Leitfaden (7 Kantone)	86
17	Anhang: Hearing-Fragen (August 2023)	93

Dank

Die vorliegenden Analysen stützen sich zum grössten Teil auf Expertisegesprächen aus allen involvierten Fachbereichen der Gemeinden, Kantone und des Bundes: Integrationsdelegierte, Asylkoordinatorinnen, Sozialberater, Bildungsexpert:innen und viele andere Schlüsselpersonen aus NGOs, Hilfswerken und Forschung. Neben den Gesprächen haben viele Interviewte zusätzlich wertvolle Hintergrundinformationen geliefert, die bisher nicht dokumentiert sind. Im Verlauf der dreijährigen Studie haben wir einige unter ihnen, die sich erkennen werden, mehrfach und manchmal in unterschiedlichen Kontexten (Interview, Umfrage, Begleitgruppe usw.) konsultiert. Ein besonderer Dank gilt auch jenen Fach- und Schlüsselpersonen, die an den Hearings teilgenommen, Kapitel aus dem Draftbericht gelesen sowie mündlich oder schriftlich kommentiert haben. Vielen Dank an:

Rahel Arn, Paola Basso, Regina Bühlmann, Markus Cott, Sara De Ventura, Daria Egloff, Sara Elmer, Ann-Seline Fankhauser, Tindaro Ferraro, Roger Fontannaz, Thomas Fuhrmann, Alexander Gerlings, Sophie Guignard, Nina Gilgen, Regula Grünenfelder, Tobias Heiniger, Tobias Holzer, Sibel Karadas Kalkan, Beate Kempa, Eva Mey, Sara Michalik, Yvonne Nachbur, Stephan Probst, Marie-Christine Roh, Jörg Schilter, Sabina Schmidlin, Kaspar Schneider, Ursina Schönholzer, Raphael Strauss, Judith Weingart, Sabina Widmer, Eva Wimmer, Kurt Zubler.

Ferner sind wir all jenen Integrationsdelegierten, Asylkoordinatorinnen und anderen Fachpersonen aus 25 Kantonen verpflichtet, die wir hier nicht namentlich nennen, obwohl sie im Herbst 2021 eine Umfrage beantwortet und teilweise auch detailliert kommentiert haben.

Merci auch an die Dokumentalistinnen des SFM, Christine Diacon und Hoang-Mai Verdy, welche die Literaturliste erstellt und laufend aufdatiert haben und an Didier Ruedin für das Lektorat und Layout des Texts.

Last but not least gilt ganz besonderer Dank den Begleitgruppemitgliedern und Vertreter:innen der Auftraggeberschaft, die diese Studie während zahlreichen Sitzungen mitkonzipiert kritisch diskutiert und aktiv mitgestaltet haben:

Mahtab Aziztaemeh, Regina Bühlmann, Andi Geu, Eva Mey, Nahid Haidari, Shishai Haile, Ron Halbraight, Tobias Heiniger, Thomas Kunz, Dorothee Schaffner, Markus Truniger, Kurt Zubler.

Abkürzungen

AFK: Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer

AG: Kanton Aargau

AK: Asylkoordinator:innen

AS: Asylsuchende (Asylbewerber:innen im Verfahren)

BE: Kanton Bern

BSLB: Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung

EBA: Eidgenössisches Berufsattest

EFZ: Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis

FFST: Fallführende Stellen

FL: Anerkannte Flüchtlinge

IAS: Integrationsagenda Schweiz

ID: Integrationsdelegierte

IF: Integrationsförderung

IIZ: Interinstitutionelle Zusammenarbeit

KAZ: Kantonales Asylzentrum, in bestimmten Kantonen auch unter Kantonales Durchgangszentrum bekannt

KIP: Kantonales Integrationsprogramm

KSA: Kantonales Sozialamt (gemäss ZH)

MIKA: Amt für Migration und Integration Kanton Aargau

S: Schutzstatus S für ukrainische Geflüchtete, Programm S

SEM: Staatssekretariat für Migration

SH: Kanton Schaffhausen

SRK: Schweizerisches Rotes Kreuz

SZ: Kanton Schwyz

UMA: Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

VA: Vorläufig aufgenommene Ausländer:innen

VA FL: Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

ZG: Kanton Zug

ZH: Kanton Zürich

VS: Kanton Wallis

VSS: Verband der Schweizer Studierendenschaft

Glossar

Die Begrifflichkeiten im Bildungs- und Integrationsbereich sind vielfältig und manchmal mehrdeutig.¹ In diesem Bericht haben wir uns auf folgende Begriffserläuterungen geeinigt. Die Bezeichnungen aus dem Glossar sind bei der ersten Nennung im Text mit * markiert.

Branchenzertifikate: «Der Begriff Branchenzertifikate bezeichnet anbieterübergreifende, nonformale Abschlüsse, die von einer Branchenorganisation getragen werden. Branchenzertifikate ermöglichen Personen jeden Alters den Ein-, Quer- und Umstieg in Tätigkeitsfelder, für die sie relevante Erfahrungen, aber keine formale Qualifikation mitbringen. Die Zertifikate weisen in Bezug auf ihre Trägerschaft, in Bezug auf ihren Wert auf dem Arbeitsmarkt sowie in Bezug auf ihre Anschlussfähigkeit ans formale Bildungssystem grosse Unterschiede auf.» (Mey et al. 2022)

Durchgehende Fallführung: Die durchgehende Fallführung ist ein von SEM, BFH und AOZ vorgeschlagenes Konzept zur bedarfsgerechten Begleitung und Unterstützung während der Erstintegration von Geflüchteten (Fritschi et al. 2019). Fallführende Stellen haben dementsprechend Aufgaben und Kompetenzen für die Steuerung der Förderung dieser Erstintegration und die Koordination zu weiteren Akteur:innen. Ein Instrument der Fallführung ist die *Potenzialabklärung.

Durchlässigkeit im (Berufs)Bildungswesen: Ein Wechsel zwischen Stufen, Niveaus, Typen und Angeboten des Bildungswesens soll horizontal und vertikal ermöglicht und gefördert werden (siehe Bildungsbestimmungen in der Bundesverfassung — Art. 61a: «Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.») Ein wichtiger Beweggrund ist, dass durch eine verbesserte Durchlässigkeit die Chancengerechtigkeit für alle gefördert wird.

Begriffsklärung «Durchlässigkeit im Bildungssystem» (deutsches Bundesinstitut für Berufsbildung): Ein durchlässiges Bildungssystem zeichnet sich durch die Ermöglichung individueller, flexibler Lernwege über den gesamten Lebenslauf aus. Dies erfordert strukturelle Rahmenbedingungen in drei Bereichen: 1) bedarfsorientierte Zu- und Übergangsmöglichkeiten innerhalb und zwischen Angeboten der beruflichen und akademischen Aus- und Weiterbildung, 2) die Herstellung von Chancengerechtigkeit durch die Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems, 3) die Implementierung von Verfahren und Instrumenten zur gleichwertigen Anerkennung und Anrechnung von erworbenen Kompetenzen in allen Bildungsbereichen.

Erstintegration: Gemäss IAS werden Ziele für die Integrationsförderung während einer siebenjährigen Zeitperiode nach Ankunft der Geflüchteten vorgesehen. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Integrationsförderung bei Flüchtlingen während den ersten fünf Jahren, bei vorläufig Aufgenommenen während sieben Jahren. Das vorliegende Mapping bezieht sich entsprechend primär auf diese Phase der Erstintegration, die natürlich individuell unterschiedlich ist.

¹ Vgl. auch IAS-Glossar KdK: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/foerderung/kip/kip2bis/20201031-rs-kip-2bis-anhang4.pdf.download.pdf/20201031-rs-kip-2bis-anhang4-d.pdf>

Geflüchtete: Generell werden unter Geflüchteten alle Personen verstanden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Schweiz Asyl beantragt haben, unabhängig vom Status. Spezifisch geht es jedoch um die Statuskategorien, für die die im Text genannten Massnahmen gelten.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ): Sie verfolgt das übergeordnete Ziel, die Eingliederungschancen von Personen in den regulären Arbeitsmarkt zu verbessern und die verschiedenen Systeme optimal aufeinander abzustimmen. Die IIZ umfasst die Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Institutionen aus den folgenden Bereichen:

- Arbeitslosenversicherung
- Invalidenversicherung
- Sozialhilfe
- Integration von Zugewanderten
- Berufsbildung

In den Auftrag der IIZ fallen die Regelung unklarer Zuständigkeiten und die Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit in den Bereichen Arbeitsmarktintegration, Ausbildungsintegration, frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Probleme. Siehe <http://www.iiz.ch>

Jugendliche (bis 18) und **junge Erwachsene** (18 bis 25) bzw. **Erwachsene bis 35:** Je nach Kanton und Gesetz werden Altersgrenzen anders gezogen. Die vorliegende Studie interessiert sich für Menschen zwischen 16 und 35 Jahren, wobei **Jugendliche und junge Erwachsene** Personen im Alter von 16 bis 25 Jahren bezeichnen. Die Gruppe der **Erwachsenen bis 35** bezieht sich folglich auf Personen im Alter von 26 bis 35 Jahren. Falls wir uns ausschliesslich auf Minderjährige beziehen, wird das explizit erwähnt.

Potenzialabklärung: Die Potenzialabklärung gilt als wichtiges Instrument der Fallführung und bildet die Grundlage für die Erstellung des Integrationsplans. Je nach Kanton werden teilweise unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet. In diesem Bericht wird das vom SEM vorgeschlagene Konzept der Potenzialabklärung verwendet, welches aus Kurzassessment, Kompetenzerfassung und Praxisassessment besteht.

1 Einführung

1.1 Hintergrund

Die Situation spät eingereister junger Geflüchteter* wirft mit Hinblick auf eine nachhaltig Arbeitsmarkintegration zahlreiche Fragen auf, die unter Fachpersonen seit langem Thema sind: In der Biographie dieser jungen Menschen fallen die Flucht aus dem Herkunftsland und das Asylverfahren im Zielland auf den Lebensabschnitt, in dem sie die Schule beenden und sich beruflich orientieren müssen. Um jedoch während des Asylverfahrens, nach Schutzanerkennung (Asyl, vorläufige Aufnahme) oder abgewiesenem Asylgesuch eine Berufsbildung oder ein Studium absolvieren zu können, benötigen sie ausreichende Kenntnisse der lokalen Sprache und Gegebenheiten sowie andere erforderliche Grundkompetenzen gemäss Schweizer Bildungssystem. Inzwischen hat sich auch über Fachkreise hinaus die Überzeugung durchgesetzt, dass eine möglichst rasche Verbesserung der Bildungschancen nottut, indem zahlreiche Integrationshürden abgebaut werden (Fehlmann et al. 2019). Die kurz nach der Neustrukturierung und Beschleunigung des Asylverfahrens im März 2019 eingeführte Integrationsagenda Schweiz (IAS) konsolidiert diese Stossrichtung.

Gleichzeitig erweist sich einmal mehr, dass Integration und Teilhabe nicht allein politisch verordnet werden können, sondern auf ein Zusammenspiel aller Beteiligten angewiesen ist: Institutionen, Geflüchtete, Bevölkerung, Sozialpartnerschaft und Zivilgesellschaft. Als Antwort auf diese Herausforderung haben 2019 verschiedene Stiftungen gemeinsame Empfehlungen zur nachhaltigen Verbesserung der Bildungschancen von Geflüchteten verfasst und im Rahmen einer Ausschreibung mehrere Projekte zur Umsetzung dieser Empfehlungen unterstützt (Zubler et al. 2019).

1.2 Gegenstand und Ziele des Mappings

An diesem Punkt setzt auch eine Initiative von NCBI-Schweiz (National Coalition Building Institute) mit dem Ziel an, den raschen und effektiven Zugang junger Geflüchteter zur (Berufs)Bildung durch Wissensvermittlung, partizipatives Engagement der Betroffenen, Erfahrungsaustausche und Öffentlichkeitsarbeit im Dialog mit relevanten Beteiligten zu fördern.² Begleitend zu dem Interventionsprojekt hat der Verein das Schweizerische Forum für Migrationsstudien (SFM) der Uni Neuchâtel beauftragt, eine Bestandsaufnahme (Mapping) der rechtlich-administrativen Voraussetzungen, Akteure und interessanter Vorstösse in ausgewählten Kantonen und Zürcher Gemeinden zu machen. Dabei sollten ebenso vielversprechende Ansätze und vorteilhafte Vorkehrungen wie auch strukturelle Stolpersteine und (mögliche) Erleichterungen aufgezeigt werden. Ferner galt es, vielversprechende Praxisbeispiele knapp zu dokumentieren, die sich allenfalls auf weitere Kontexte im föderalen Geflecht der Schweiz übertragen lassen.

Unser primäres Interesse galt Geflüchteten zwischen 16 und 35 Jahren in der Erstintegration, grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltsstatus sowie mit Schwerpunkt auf der Perspektive ihrer Rechte und eines chancengerechten Zugangs zu Bildung. Personen mit Schutzstatus S blieben ausgeklammert. Da viele Angebote im Rahmen der spezifischen Förderung weiterhin nach Aufenthaltsstatus unterscheiden, war es nicht möglich, alle Zielgruppen gleichermassen zu berücksichtigen. Thematisch standen Sprach-, Grund-, Nachholbildung und Brückenangebote bis zur tertiären Stufe (Hochschulen) im Vordergrund, wobei die Berufsbildung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht näher berücksichtigt werden konnte.

Die sieben untersuchten Kantone – AG, BE, SH, SZ, ZG, VS und ZH – und Gemeinden – Dielsdorf, Rüslikon, Uster – wurden aufgrund ihrer Vielfalt und den Aktivitäten von NCBI vor Ort ausgewählt.

² <https://ncbi.ch/integration-von-gefluechteten/unsere-stimmen/>

1.3 Methoden und Vorgehen

Das folgende Unterkapitel beschreibt Vorgehen und Quellen, die für die vorliegende Studie verwendet wurden. Es ist jedoch nicht unbedingt erforderlich, dieses Kapitel zu lesen, um die Ergebnisse des Mappings zu verstehen. Eilige Leser:innen können daher direkt zum nächsten Unterkapitel (1.4) übergehen.

Die Analyse basiert auf einem Methodenmix, der eine Literatur- und sekundäre Statistikanalyse, zwei standardisierte Online-Umfragen bei Kantonen sowie eine Reihe von Fachinterviews mit zentralen Akteur:innen und Beobachter:innen des Themenfeldes umfasst. Das Vorgehen ermöglichte es, durch eine Konfrontierung der Ergebnisse aus unterschiedlichen Quellen neue Perspektiven zu eröffnen und in der Begleitgruppe zu diskutieren.

Die Begleitgruppe (sieben Personen ohne Auftraggeberschaft) bestand aus Vertreter:innen der auftraggebenden Vereinigung, aus Verantwortlichen des Asyl-, Integration- und Bildungsbereichs sowie zwei spezialisierten Forschenden. Dies hatte den Vorteil, vielfältige Praxiserfahrung und einschlägiges Grundlagenwissen zu vereinen. Angesichts des breiten Forschungsgegenstands, war dies unumgänglich, um den vielfältigen Erkenntnisinteressen einigermaßen gerecht zu werden. In diesem Sinn galt es, den Forschungsgegenstand gemeinsam abzugrenzen, die Kantons- und Gemeindewahl zu treffen sowie weitere Prioritäten zu setzen.

1.3.1 Umfrage im Herbst 2021 und Kurzumfrage im Frühling 2023

Das Kickoff-Meeting fand im März 2021 statt und nachdem klar wurde, dass gewisse Grundlagen beispielsweise des IAS-Monitorings aus pandemiebedingten Gründen aufgeschoben waren, führte das Forschungsteam zwischen September und Dezember 2021 eine teilstandardisierte Umfrage bei sämtlichen Kantonen durch (Asylkoordinationen und/oder Integrationsdelegierte), die von 25 mindestens teilweise beantwortet wurde. Diese wurden in Kurzform zur Potenzialabklärung und Sprachniveaus im Frühjahr 2023 in sieben ausgewählten Kantonen (AG, BE, SZ, SH, VS, ZG, ZH) ergänzt. Die Auswahl der Kantone wurde hinsichtlich einer gewissen Vielfalt (Grösse, Region, Gemeindeautonomie, erste Umfrageergebnisse, Tätigkeiten von NCBI) und aus praktischen Erwägungen (Kontakte) in Absprache mit der Begleitgruppe getroffen.

1.3.2 Fachinterviews und abschliessende Hearings

Die Interviews fanden im Verlauf von 2022 und der ersten Hälfte 2023 statt. Ziel der Expertiseinterviews war es – insbesondere in den ausgewählten Kantonen, aber auch auf Bundes- und allgemeiner Fachebene – vertiefende Informationen über die Rahmenbedingungen und Ausrichtungen der Bildungsmöglichkeiten zu sammeln, sowie Teilnahmhindernisse und vielversprechende Praktiken aufzudecken.

Die teildirektiven, themengeleiteten Interviews dauerten zwischen 40 Minuten und 3 Stunden und wurden mittels eines flexiblen, auf Profil und Funktion der Befragten zugeschnittenen Interviewleitfadens geführt. In der Regel wurden sie aufgenommen und in zusammenfassender Form transkribiert.

Tabelle 1 : Anzahl Gesprächspartner:innen (inkl. Teilnehmende in Umfragen und Hearings)

	Interviews	Umfragen 2021/23	Hearings	Total Pers
Bund / Kantonskonferenzen	7	-	2	9
Kanton / Gemeinden*	14	25 (+ 7 in 2023)**	1	40
NGOs	4	-	3	7
Andere (Uni, FHS)	3	-	-	3
Total	28	25	6	59

* Einschliesslich Leistungserbringende von Kantonen/Gemeinden. ** 7 Integrationsdelegierte/Asylkoordinator:innen wurden zweimal befragt (2021 und 2023).

Abschliessend wurden Hauptergebnisse des Mappings Fachpersonen aus Behörden, Politik und zivilgesellschaftlichen Organisationen zur kritischen Begutachtung unterbereitet. In den Gesprächen von rund 45 Minuten konnten sie frische Blickwinkel einbringen und neue Überlegungen anstellen. Es wurden insgesamt fünf Expert:innen eingeladen. Auf Seiten des Anhörungsteams war zusätzlich zum Forschungsteam ein Mitglied der Begleitgruppe anwesend, das über umfassende Sachkenntnis verfügt.

Sämtliche Resultate und Diskussionen flossen nach einer Überarbeitung in den Schlussbericht ein, der unter anderem als Grundlage für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den wichtigsten Themen dienen und zukünftige Öffentlichkeitsarbeit dienen soll.

1.3.3 Herausforderungen

Im Jahr 2021 waren viele Kantone noch mit dem Aufbau neuer Abläufe bei der Umsetzung der Fallführungssysteme und des Monitorings gefordert. Dieser Wandel spiegelt sich teilweise in (meist kleineren) Änderungen zwischen den Umfragen, beispielsweise betreffend der geförderten Sprachniveaus, was nicht immer im Detail dokumentiert werden konnte.

Um die Rücklaufquote der Umfragen und die Teilnahmebereitschaft an Fachgesprächen trotz der starken Auslastung zu optimieren, wurde den Teilnehmer:innen Vertraulichkeit ihrer Informationen zugesichert, was eine Publikation von Einzelergebnissen nach Kanton ohne vorherige Konsultation ausschliesst.

Die grössten inhaltlichen Herausforderungen stellten die vielfach noch fehlende Dokumentation, die Themenbreite (Kantone, Aufenthaltskategorien, Aufnahmephasen usw.) und die Schnittstellen zwischen Bereichen der Regelstrukturen, der KIP/IAS und verschiedenen politischen Ebenen dar.³ Obwohl 25 vertiefende Fachgespräche geführt wurden, war es nicht möglich alle Themen überall mit der notwendigen Ausführlichkeit abzudecken. Beispielsweise wurde bald einmal klar, dass die durchgehenden Fallführungen und Potenzialabklärungen je nach Zuständigkeiten und FFST sehr unterschiedlich organisiert, ausgestaltet und dokumentiert werden. Selbst Integrationsdelegierte oder Asylkoordinator:innen hatten vielfach keinen Überblick über die verschiedenen Systeme und Abläufe, die sich beispielsweise in Zürich und Bern in einer Übergangsphase befanden. Die Tatsache, dass in Zürich auch drei Gemeinden näher untersucht wurden, bot daher einen interessanten Einblick, der nicht unbedingt auf die anderen Kantone extrapoliert werden kann.

1.4 Entwicklung und Wende der Integrationspolitik

Seit 2015 wurde im Zuge der zunehmenden Flüchtlingsbewegungen, die ganz Europa und die Schweiz erreichten, zahlreiche neue Projekte und Initiativen initiiert, um dem massgeblichen Anstieg der Geflüchteten

³ Es erwies sich als sehr schwierig, Expert:innen zu finden, die sich mit diesen Schnittstellen in mehreren Kantonen oder auf Bundesebene auskennen. Fachleute im Bereich IIZ waren in der Regel auf Fragen der Sozialversicherungen und Bildung in einzelnen Kantonen spezialisiert.

mit Bleibeperspektive besser Rechnung zu tragen. Sie zielten darauf ab, die Neuankommenden schneller, gezielter und nachhaltiger zu «integrieren». Ende desselben Jahres lancierte der Bundesrat ein Pilotprogramm zur Verbesserung der frühen sprachlichen und beruflichen Integration von Personen aus dem Asylbereich (Invol, FSF). Trotzdem zeigte sich, dass diese Massnahmen ungenügend und zahlreiche Integrationshindernisse bestehen blieben. In diesem Kontext forderten Fachspezialist:innen und einzelne Kantone, die bereits eine Wende eingeleitet hatten, dass parallel zur Neustrukturierung und Beschleunigung der Asylverfahren eine stärker integrativ ausgerichtete Asylpolitik ins Auge gefasst werde.

Nach vielfältigen Vorarbeiten lancierten schliesslich Bund und Kantone im Mai 2019 die IAS, die unter anderem mit der Devise «Bildung vor Arbeit» eine grundsätzliche Trendwende einleitete, war doch bis anhin im Asylbereich eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüber der (Weiter)Bildung im Vordergrund gestanden. Auch die tertiäre Bildung von Geflüchteten hatte bis dahin Seltenheitswert. Insbesondere jüngere anerkannte Flüchtlinge (FL), vorläufig aufgenommene Ausländer:innen (VA) sowie in einem minderen Mass auch Asylsuchende (AS) (mit Bleibeperspektive), sollten fortan früher und intensiver gefördert und in die Regelstrukturen – der (Berufs)Bildung – überführt werden. Die Integrationspauschalen des Bundes für FL und VA wurden für die Gesamtdauer der Bundesfinanzierung⁴ wesentlich aufgestockt (von 6'000 auf 18'000 pro Person) und prinzipiell auch AS – nur Sprachförderung – zugänglich gemacht. Als weiteren Eckpunkt umfasst die IAS eine gezielte Begleitung der Eingliederung ab Einreise im Kanton bis zum Abschluss des Prozesses (oder der Bundesfinanzierung) unter dem Stichwort «durchgehende Fallführung»*.

Darüber hinaus ist die IAS als Teil der kantonalen Integrationsprogramme (KIP 3) konzipiert, die auf eine regelstrukturorientierte und statusunabhängige Förderung setzen. Eine bedarfsgerechte Öffnung der Angebote ist in gewissen Kantonen bereits im Gang, stösst – wie sich im Lauf der Nachforschungen zeigen sollte – aber auch auf vielfältige Hindernisse, die mit der Finanzierung, den institutionellen Zuständigkeiten und (sozial)rechtlichen Vorkehrungen zusammenhängen (beispielsweise dem Ausschluss breiter Personenkategorien von Stipendien und die abgesenkte Sozialhilfe). Ferner betreffen einschneidende, wenn auch gewollte und kantonal unterschiedlich ausgestaltete, Ausschlussmechanismen Asylsuchende und insbesondere abgewiesene Asylsuchende. Beide Personenkategorien sind mindestens teilweise vom Arbeitsmarkt und oft von jeder Berufsbildung ausgeklammert. Auch die Förderung von Sprach- und Grundkompetenzen bleibt beschränkt, wobei gewisse Kantone gerade für Jugendliche* Ausnahmen machen.

⁴ Das heisst fünf Jahre für FL (seit Anerkennung) und sieben Jahre für vorläufig Aufgenommene (Aufenthalt).

2 Ausgangslage der spezifischen Bildung im Asylbereich

2.1 Rechtlich-institutioneller Kontext

Der Zugang zu Bildung im Rahmen der obligatorischen Schulzeit (Grundschule bis Abschluss Sek I), die in den meisten Kantonen elf Jahre umfasst oder mit dem 16. Lebensjahr endet, ist für die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen aus dem Asylbereich grundsätzlich garantiert.⁵ Wesentlich komplizierter gestaltet sich die Lage im Bereich der nachobligatorischen Allgemein- und insbesondere der Berufsbildung. Dies hängt unter anderem mit den vielfältigen Zuständigkeiten auf kantonaler und teilweise auch Bundesebene zusammen, die nicht nur den Bildungsbereich, sondern in Verbindung mit der Existenzsicherung auch die soziale Sicherheit (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung), das Stipendienwesen und bei Lehren Privatunternehmen involvieren. Im Idealfall sind grundsätzlich Zugang zu und Unterstützung durch Regelsysteme direkt oder, was wesentlich häufiger vorkommt, im Bildungswesen nach einer Übergangslösung möglich – beispielsweise nach Sprachkursen, Integrationsbrückenangeboten, Vorlehren usw. So will es das in der Integrationspolitik verankerte Prinzip des Regelstrukturansatzes, der wo immer möglich Priorität hat (Art. 54 AIG).

Allerdings leiten sich verschiedene Einschränkungen dieser Maxime direkt aus dem Aufenthaltsstatus ab: Während bei FL ein Anschluss an die Regelstrukturen prinzipiell offensteht, ist schon die Ausgangslage der VA anders, da diese vielerorts kein Recht auf Stipendien haben, ihre Sozialhilfe stark abgesenkt und geographische Mobilität (auf den Kanton) beschränkt ist, um von praktischen Erschwernissen einer wenig lernfreundlichen Umgebung in Kollektivzentren gar nicht zu sprechen. Zwar geben die meisten Kantone an, beiden Kategorien (FL/VA) den Zugang sowohl auf Sek II wie auch auf Tertiärstufe zu gewähren, wie es auch die IAS vorsieht, was aber aus praktischen Gründen teilweise trotzdem nicht möglich ist. Ausserdem gelten mitunter eng definierte rechtliche Zugangskriterien (Altersgrenzen, schulisch-sprachliche Voraussetzungen, Motivation usw.), sodass zwar Angebote vorhanden wären, aber eine Teilnahme trotzdem nicht in Betracht kommt.

Bei AS verschärfen sich solche Hindernisse zusätzlich, da je nachdem nur Sprachfördermassnahmen (Vorgabe IAS) sowie in Kantonen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt stark beschränken, ohnehin keine Berufslehren möglich sind. In der Umfrage gaben rund 60% der antwortenden Kantone (25) an, die beruflichen Fördermassnahmen nach der Einführung der IAS zumindest für gewisse Kategorien von Geflüchteten im Asylverfahren geöffnet zu haben.⁶ Weiterhin praktisch inexistent sind diese für (rechtskräftig) Abgewiesene; nur zwei Kantone machen hier unter gewissen Umständen Ausnahmen.

2.2 Rahmenbedingungen in den Kantonen

Da Bildung, Sozialhilfe und Integrationsförderung in die Kompetenz der Kantone fallen, ist der Handlungsspielraum bei der Umsetzung der relevanten Politiken beträchtlich, obwohl sich aus der weitgehenden Bundesfinanzierung (Betreuung, Unterbringung, IAS, KIP)⁷ und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gewisse Leitplanken ergeben, die Angleichungen zwischen Kantonen fördern. Neben den rechtlich-administrativen Gegebenheiten spielen aber auch Geografie, Urbanität, Arbeitsmarkt, Politik und Soziodemografie der Bevölkerung eine Rolle, die einen Einfluss auf Zahl und Lage der Geflüchteten haben,

⁵ Ausnahmen dieser Regel, die insbesondere Kinder in Kollektivunterkünften des Bundes und der Kantone betreffen, sind bei Heiniger (2021; S. 11 ff) dokumentiert.

⁶ Einzelne Kantone hatten auch schon vorher relativ liberale Zugangsregelungen zu Angeboten, die subjektgebunden aus privaten Geldquellen finanziert wurden (beispielsweise SH).

⁷ Die KIP werden zu 50% durch den Bund und 50% durch die Kantone finanziert, während die Pauschalen der IAS ganz durch den Bund finanziert sind, was nicht heisst, dass Kantone und Gemeinde zusätzlich eigene Mittel einwerfen.

die ihren Wohnkanton zugewiesen erhalten (Probst et al. 2019). In den folgenden Abschnitten werden deshalb einige Eckzahlen über die Zielpopulation der Studie präsentiert.

Vorab drängen sich noch Hinweise auf die Verschränkung zwischen migrationsspezifischer Förderung im Rahmen der IAS oder KIP und Angeboten der Regelstrukturen auf: Obwohl sich in mehreren Kantonen mit dem wachsenden Akzent auf Bildung eine vermehrte – deklarierte oder faktische – Orientierung an den Regelstrukturen abzeichnet, fehlen bisher Gesamtkonzeptionen der ohnehin komplexen Übergänge zwischen Systemen (Anschlussfähigkeit) und Bildungsstufen (vertikale oder auch horizontale Durchlässigkeit*) mit einer Ausnahme weitgehend (siehe unten). Die gezielte Ausrichtung an der Regelstruktur, wie sie etwa in AG beobachtet wird, hat zweifellos den Vorteil, Geflüchtete auch sozial besser einzugliedern und müsste grundsätzlich zu einer institutionellen Öffnung der Regelstrukturen (Berufsfachschulen, postobligatorische Bildung usw.) führen. Eine solche Öffnung ist allerdings im spezifischen Angebot, beispielsweise in Form einer Anhebung der kantonal festgelegten Altersgrenzen für die Sek II-Stufe, einfacher zu bewerkstelligen als in den Regelstrukturen, obwohl möglicherweise auch ansässige (junge) Erwachsene* von entsprechenden Änderungen profitieren könnten (Mey et al. 2022).

Wie sich im Laufe der Studie herausstellte, hat bisher nur der Kanton SO, der nicht zu den näher untersuchten Kontexten gehörte, Integration im Asylbereich konsequent als Querschnittsthema konzipiert, das primär über die Regelstrukturen «gefördert und eingefordert» werden soll (siehe Kanton Solothurn 2020, III). Dies bedeutet, dass relevante Handlungsfelder der IAS soweit möglich in den regulären Einrichtungen der Bildung, Arbeitswelt, Sozialhilfe usw. stattfinden. Das sogenannte Integrale Integrationsmodell (IIM) umfasst somit die Förderung aller Ausländerinnen und Ausländer, Personen in der Sozialhilfe und anderer Personen mit Integrationsbedarf: Sie erfolgt im Rahmen dieser Vorgaben weitgehend statusunabhängig. So wird etwa in den Sprachkursen primär nach bildungsrelevanten Voraussetzungen wie Bildungshintergrund und -potenzial (schulgewohnt oder nicht, Niveau) unterschieden. Ausserdem gilt das Prinzip «Kein Abschluss ohne Anschluss». Auch Asylsuchende im erweiterten Verfahren werden gemäss kantonalen Praxis nach rund drei Monaten den Gemeinden zugewiesen und leben dort in Privatunterkünften; sie haben ebenfalls vollen Zugang zu den Integrationsangeboten.

Diese Orientierung kommt einem strategischen Paradigmenwechsel gleich, der noch relativ neu (2022) ist und im Verbund aller relevanten Akteur:innen erarbeitet wurde/wird und damit breit abgestützt ist. Mehrere Pilotprojekte etwa im Rahmen der Potenzialabklärung sind gegenwärtig in Gang und werden evaluiert. Es wird sicher von besonderem Interesse sein, die Entwicklung dieses konsequent an den Regelstrukturen orientierten Ansatzes (Subsidiarität) zu verfolgen, die zunächst unter der Koordination, später der Projektleitung der Geschäftsstelle Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)* stattfindet, wohingegen letztere in vielen Kantonen nur am Rand in die IAS/KIP involviert ist.

2.3 Grundpopulation in den ausgewählten Kantonen

Die sieben untersuchten Kantone dieser Studie sind wie erwähnt folgende: AG, BE, SH, SZ, VS, ZG, und ZH. Die Auswahl deckt grosse, mittlere und kleinere Kantone ab, hauptsächlich in der Deutschschweiz. Die Bevölkerungsanzahl reicht von 84'000 bis zu 1'500'000, ebenso gibt es grosse Unterschiede bezüglich der Anzahl von Gemeinden (11 bis 392). Die Anzahl von Geflüchteten in der Erstintegration pro Kanton übersteigt nicht die 10'000er-Marke und stellt im Durchschnitt 0.7% der gesamten Bevölkerung. Generell ist bei der Prozentanzahl zu betrachten, dass Kantone mit einem Bundesasylzentrum weniger Geflüchtete nach dem Verteilschlüssel zugewiesen werden.

Allgemein zeigen die Statistiken des SEM, dass in den sieben untersuchten Kantonen grundsätzlich maximal rund 26'442⁸ Personen aus dem Asylbereich von einer bundesfinanzierten Integrationsförderung profitieren können; schweizweit sind es 107'573. Die grösste Gruppe besteht aus VA und FL praktisch in einem Verhältnis von 1:1. AS stellen ca. 10% der gesamten Zahl (Bestände). Von den sieben untersuchten Kantonen hat ZH die meisten Geflüchteten (34% mit 9'014), gefolgt von BE (29% mit 7'765) und AG (17% mit 4'404). Nur in ZG (2.8% mit 754) und SH (2.6% mit 694), den kleinsten Kantonen der Auswahl, sind jeweils unter 1'000 Geflüchtete wohnhaft (siehe Tabelle 2). Trotz der absoluten Unterschiede ist die relative Aufteilung der Aufenthalts- und Anwesenheitsbewilligungen in allen Kantonen ähnlich – Differenzen betragen maximal 10 Prozentpunkte (Abbildung 1). In Bezug auf Geschlecht gibt es schweizweit 43% Frauen und 57% Männer unter den Geflüchteten (ohne abgewiesene AS). Die geringsten Differenzen zwischen Geschlechteranteilen sind unter FL und die grössten unter AS zu beobachten.

Tabelle 2: Eckzahlen zu den Kantonen

Kanton	Anzahl Gemeinden	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte (pro km ²)	Anzahl Geflüchtete	% Geflüchtete per Bevölkerung
AG	200	703'086	504	4'404	0.63%
BE	392	1'047'473	179,3	7'765	0.74%
SH	26	84'094	281,7	694	0.83%
SZ	30	163'689	192,3	1'282	0.78%
ZG	11	129'787	626,5	754	0.58%
ZH	162	1'564'662	942,1	9'014	0.57%
VS	122	353'209	67,7	2'529	0.71%

Quellen: Asylstatistik SEM, Bevölkerungsstatistik BFS, Gemeindestatistiken (Stand Dezember 2021)

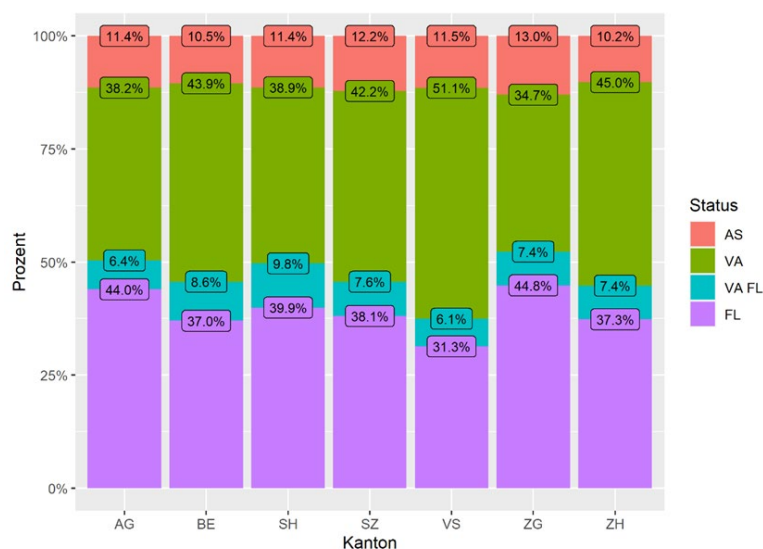


Abbildung 1: Anteile der Personen nach Kanton und Aufenthaltsstatus, 31.12.2021 (N=26'442)

⁸ Maximale Annäherung basiert sich auf dem Bestand vom 31.12.2021 ohne FL mit einer längeren Aufenthaltsdauer von fünf Jahren sowie ohne VA/VA FL mit einer längeren Aufenthaltsdauer von sieben Jahren im Sinne der Dauer der Bundesfinanzierung im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Alle AS wurden miteingerechnet, da hier die «Kann-Bestimmung» berücksichtigt wird.

Die grosse Mehrheit der Personen besteht aus Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, obwohl Erwachsene bis 35 von der Anzahl her vergleichbar mit der der Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind – wobei der Anteil letzterer in allen Kantonen etwas höher ist (siehe Abbildung 2). Die Zielgruppe unserer Studie stellt knapp die Hälfte der Bestände (16-35 Jahre). Ab 36 Jahren verringert sich die Bevölkerung und liegt unter 1'000 für über 50-Jährige. Diese Altersgruppenverteilung ist praktisch die gleiche in den meisten der sieben untersuchten Kantone (Abbildung 2). Auch schweizweit bilden junge Erwachsene die grösste Altersgruppe.

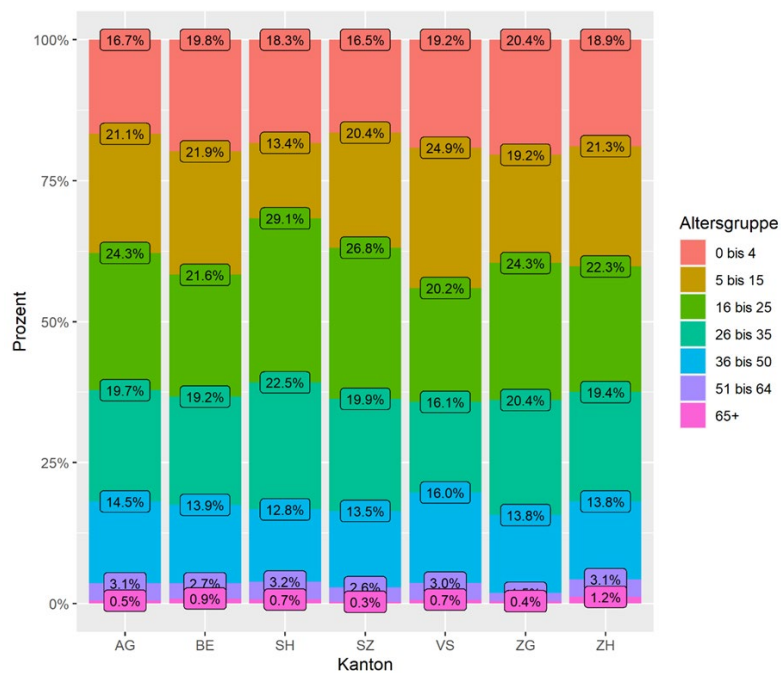


Abbildung 2: Anteile der Personen nach Kanton und Altersgruppen, 31.12.2021

Zusätzlich lässt sich feststellen, dass etwa zwei Drittel dieser Bevölkerungsgruppen schon über 2 Jahre in der Schweiz wohnhaft sind (Abbildung 3 und 4) und dass die grösste Gruppe von vorläufig Aufgenommenen vor zwischen 6 und 7 Jahren Ihren Entscheid in den starken Ankunfts kohorten von 2015/16 erhalten haben. FL erscheinen ab 5 Jahren nicht mehr in der Statistik, da für diese die Bundesfinanzierung schon nach 5 Jahren abläuft; bei VA gilt dies nach sieben Jahren. VA sind nach 7 Jahren nicht zu sehen, weswegen AS als 100% der relativen Statistik erscheinen (Abbildung 3 und 4). In absoluten Zahlen handelt es sich hierbei um 84 Personen. Die relative Zahl der Asylbewerber nimmt ab, indem die Zahl der anerkannten Flüchtlinge steigt.

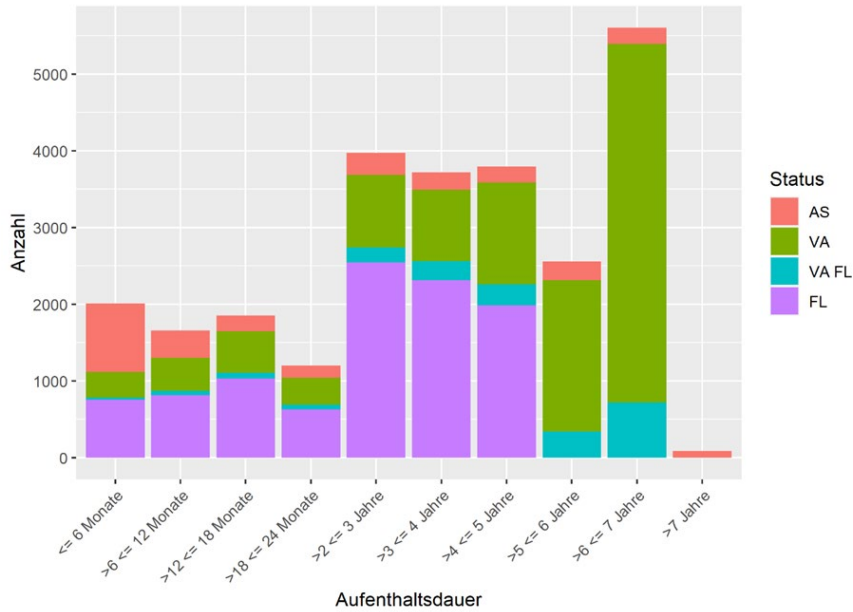


Abbildung 3: Anzahl der Personen nach Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus, 31.12.2021

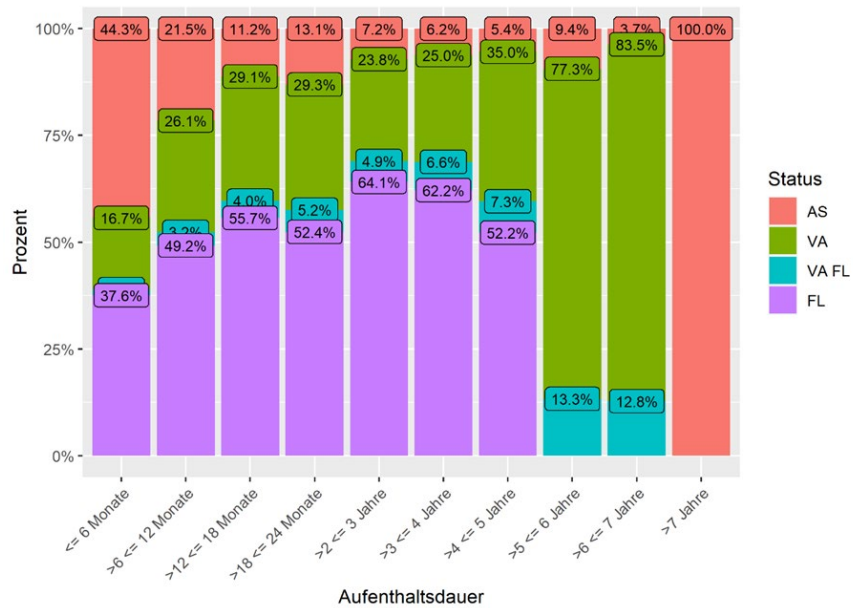


Abbildung 4: Anteile der Personen nach Aufenthaltsdauer und Status, 31.12.2021

Zusammenfassend fällt auf, dass die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen nur wenig grösser ist als die der Erwachsenen zwischen 26 und 35. Viele der analysierten Integrationsmassnahmen in diesem Mapping, vor allem in Regelstrukturen angesiedelte, kennen aber eine Altersgrenze, die sich an üblichen Bildungskarrieren von Jugendlichen und junge Erwachsenen* orientiert, die in der Schweiz aufwachsen. Indirekt werden dadurch Erwachsene bis 35 benachteiligt bzw. müssen Parallelangebote besuchen. Ebenso interessant ist die Feststellung, dass die Verteilung von AS unter den Kantonen zum Zeitpunkt der Erhebung nur geringfügige Differenzen aufweist, während es bei FL/VA grössere Unterschiede gibt.⁹

⁹ Dies mag damit zusammenhängen, dass die Kompensationsmechanismen bei tiefen Asylgesuchszahlen (2019-2021) weniger zu Buche schlagen und die Umwandlungspraxis der vorläufigen Aufnahmen kantonale variiert.

3 Durchgehende Fallführung und Potenzialabklärung

Die Fallführung ist ein übergreifendes und zentrales Element der individuellen und bedarfsorientierten Integrationsförderung von Geflüchteten, für welche grundsätzlich die kantonalen Behörden verantwortlich sind: Sie hat gemäss den Zusatzvereinbarungen der IAS mit den Kantonen «die Aufgabe, Leerläufe und Wartezeiten zu vermeiden und die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen durch passgenaue Integrationsmassnahmen auf dem Weg in eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen».¹⁰ Dies schliesst die Verantwortung über die Gesprächsführung, Beratung, Information, Unterstützung und Zuweisung in geeignete Fördermassnahmen während der Erstintegration ein. Teilweise wird das Handlungskonzept der durchgehenden Fallführung in der sozialen Arbeit auch Case Management Integration genannt (beispielsweise im Kanton AG: Case-Management Integration (CMI)). In diesem Zusammenhang spielen auch die Instrumente der Potenzialabklärung als Basis des Integrationsplanes eine bedeutende Rolle, auf die wir ebenfalls eingehen werden.

Während die durchgehende Fallführung jeweils kantonal geregelt und somit unterschiedlich ausgestaltet ist, wird sie gemäss IAS als ein Kernstück der Erstintegration* bezeichnet, um die Umsetzung einer kohärenten Integrationspolitik zu ermöglichen (SEM 2018). Sie soll eine Kontinuität in der Integrationsförderung, die normalerweise von wechselnden oder vielfältigen Zuständigkeiten geprägt ist, während der Erstintegrationsphase gewährleisten. Die Fallführung beginnt mit dem Eintritt in den Kanton und endet grundsätzlich mit der nachhaltigen Integration in die Regelstrukturen der Gesellschaft, im Idealfall vor Ablauf der siebenjährigen Erstintegrationsphase. In der Folge beziehen sich unsere Ausführungen ausschliesslich auf diese Periode, falls nicht explizit von späteren Phasen die Rede ist.

Aufgrund der verschiedenen kantonalen Rahmenbedingungen ist kein (Einheits-)Modell für die durchgehende Fallführung vorgegeben – es gibt verschiedene Möglichkeiten, diese zu gestalten, die jeweils mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden sind. Um die Modelle der sieben Kantone dieser Studie vergleichen zu können, wurde dementsprechend eine grobe Typologie der verschiedenen Fallführungssysteme nach kantonalem Kontext und Ausprägung der Gemeindeautonomie (im Asylbereich) skizziert.

3.1 Ausrichtung der Fallführung

Im Folgenden soll ein – notwendigerweise vereinfachender – idealtypischer Überblick über wichtige Aspekte geliefert werden, ohne dass auf alle kantonalen und zielgruppenspezifischen Merkmale eingegangen werden kann. Vorab aber noch kurze Hinweise auf den Zugang zur durchgehenden Fallführung: Dieser gilt prinzipiell für praktisch alle FL und VA in allen antwortenden Kantonen (23) und kommt in zwei Drittel der Kantone auch hinsichtlich der AS im laufenden Verfahren zur Anwendung (Stand gemäss 1. Umfrage 11. 2021). Tatsächlich sieht die IAS für AS keine obligatorische Fallführung vor. Von den sieben ausgewählten Kantonen ist die Fallführung für AS in ZH und AG hinsichtlich der Erstintegration auf Sprachförderung (Kurse) und/oder auf Personen bis 25 Jahre beschränkt, was bei der Sprachförderung in ZH nicht gilt. UMAs haben jedoch stets (in allen Kantonen) Zugang zur durchgehenden Fallführung.

Abgewiesene Asylsuchende haben landesweit nur in SH und VS Zugang zur durchgehenden Fallführung. AG macht zusätzlich eine Unterscheidung zwischen «rechtskräftig Ausreisepflichtigen» und «noch nicht rechtskräftig Abgewiesenen». Für die letzteren, die sich noch in Fallführung befinden, wird diese bis zur

¹⁰ KIP-Dokumentation: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2020/2020-01-06.html> 2020; aufgerufen 07.2023.

Rechtskräftigkeit nicht abgebrochen. In BE werden abgewiesene Asylsuchende einer Organisation übergeben, bei der eine durchgehende Fallführung nicht sichergestellt werden kann.

3.2 Systeme der Fallführung

Meist kommen die Geflüchteten bei der Kantonszuweisung vorerst in ein kollektives Durchgangs- oder Asylzentrum (KAZ), welches in der Zuständigkeit des Kantons liegt. Anerkannte Flüchtlinge können allenfalls eine Wohnung in einer Gemeinde beziehen, falls eine solche gefunden wurde. Die erste Phase (oder je nach gewählter Begrifflichkeit) dauert zwischen wenigen Monaten und einem Jahr. Nach dem Verlassen des KAZ bleibt die Zuständigkeit der Integrationsförderung von Geflüchteten entweder weiterhin beim Kanton oder wird an die Wohngemeinden abgegeben. Für AS und abgewiesene AS gilt dieser Zuständigkeitswechsel nicht, da diese meist unter kantonaler Zuständigkeit und in den KAZ verbleiben, abgesehen von besonders vulnerablen Personen.

3.2.1 Kanton-Gemeinden (vertikale Achse)

Die vertikale Achse¹¹ unterscheidet zwischen einer kantonalen oder kommunalen Zuständigkeit der Fallführung. Wie angesprochen findet aber die Dossierübergabe an Gemeinden statt, in der Regel innerhalb des ersten Jahres nach Zuweisung. Von Zentralisierung sprechen wir, wenn die Zuständigkeit der Fallführung von allen Geflüchteten ausschliesslich beim Kanton, in der Regel beim kantonalen Sozialamt und/oder der Fachstelle Integration, liegt. Die kommunale Zuständigkeit für die Fallführung – für anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene – bei den Gemeinden wird als dezentral bezeichnet. In den sieben Kantonen dieser Studie gibt es eine Spannbreite von 11 (ZG) bis 392 Gemeinden (BE), die je nach Kanton eine hohe Gemeindeautonomie besitzen (siehe Tabelle 2). Ein dezentrales System erhöht daher die Wahrscheinlichkeit einer (lokal) unterschiedlichen Handhabung der Fallführung und Finanzierungsmodalitäten. Neben der Zuständigkeit für die Integrationsförderung an sich (Ausgestaltung des Angebots und Finanzierung) kann auch die kantonale Sozialhilfe die Handhabung der Integrationsmassnahmen zumindest indirekt beeinflussen.

3.2.2 Horizontale Achse

Die horizontale Ebene berücksichtigt wie die Fallführung organisiert ist und welche Akteur:innen diese konkret umsetzen. Die Organisationsmerkmale die hier berücksichtigt werden, sind (1) operative Delegation, (2) Bezug zur Sozialhilfe und (3) Dokumentationssysteme (meistens Software).

Operative Delegation: Obwohl primär kantonale oder kommunale Sozialämter für die Fallführung zuständig sind, haben diese die Befugnis, die ganze oder Teile der Fallführung an Dritte zu delegieren, beispielsweise an professionelle Leistungserbringer:innen, oder die Kooperation mit anderen Gemeinden zu suchen. So können bestimmte Statusgruppen anderen (nichtstaatlichen) Akteuren anvertraut werden, wie beispielsweise anerkannte Flüchtlinge im Wallis dem SRK.

Bezug zur Sozialhilfe: Die Integrationsförderung kann zusammen mit der Existenzsicherung bzw. Sozialhilfe von Geflüchteten gestaltet (integriertes Modell) oder unter getrennten Zuständigkeiten geführt werden (gesplittetes Modell). Ein integriertes Modell zwischen Integrationsförderung und Sozialhilfe kann Synergien fördern, ist aber auch mit Nachteilen oder finanziellen Implikationen verbunden.

¹¹ Die vertikale Achse, an der sich die Bestandesaufnahme der Fallführungssysteme von Fritschi, Champion und Neuenschwander (2020) orientiert, um ein System als zentral oder dezentral zu bezeichnen. Obwohl dies schon sehr charakteristisch eines Fallführungssystems ist, hat die vorliegende Studie zusätzlich eine horizontale Ebene hinzugefügt, um weitere Unterscheidungsmerkmale zu erkennen.

Dokumentationssysteme: Die Fallführung muss durch die FFST dokumentiert werden, um den Fortschritt des Integrationsplans zu belegen und um im Falle einer Dossierübergabe oder einer Zusammenarbeit mit anderen Organisationen eine reibungslose Weiterbearbeitung zu ermöglichen. Unterschiedliche Software wie Tutoris oder KLIBnet sind gemäss Aussagen nicht immer optimal kompatibel. Zusätzlich wurde von Excel-Mappen und Akten mit Papierdokumenten berichtet. Einzelne Befragte sind der Ansicht, dass eine gemeinsame Plattform pro Kanton mit gemeinsamer Software, wie etwa in AG und VS, den administrativen Aufwand wesentlich beschränken und Ressourcen für die soziale Begleitung freimachen kann.

3.3 Analyse der Fallführungssysteme

3.3.1 Einordnung

Grundsätzlich kann man in den sieben näher untersuchten Kantonen drei verschiedene Fallführungssysteme auf der vertikalen (politischen) Achse und unterschiedliche Kombinationen der Organisation auf der horizontalen Ebene erkennen. Bezüglich der vertikalen Ebene lassen sich ZH und SZ als dezentrale Systeme, AG als hybrid, ferner BE, SH, VS und ZG als zentralisierte Systeme einordnen (siehe Tabelle 3).

- **Zentrales Fallführungssystem:** kantonale Zuständigkeit der Integrationsförderung über die gesamte Erstintegration, mit oder ohne operative Delegation an Dritte (Leistungserbringende).
- **Dezentrales Fallführungssystem:** kommunale Zuständigkeit der Integrationsförderung nach Übergangsphase bei den KDZ.
- **Hybrides Fallführungssystem:** kantonale Zuständigkeit der Integrationsförderung über die gesamte Erstintegration mit kommunaler Zuständigkeit über die operative Umsetzung des Integrationsplans.

ZH und SZ sind insofern als dezentrale Systeme angelegt, als die politische Zuständigkeit der Fallführung während der Erstintegrationsphase innerhalb eines Jahres nach Kantonszuweisung komplett vom Kanton an die Gemeinden übergeht. Somit erfolgt der grösste Teil der Erstintegrationsphase unter Zuständigkeit der Gemeinden, wobei diese kantonal zertifizierte und subventionierte Förderangebote einkaufen und nutzen können. Im Falle von SH, VS und ZG erfolgt die Fallführung im Rahmen der Erstintegration ganz unter Zuständigkeit der kantonalen Sozialämter und wird erst nach fünf bzw. sieben Jahren¹² an die Gemeinden abgegeben. AG besitzt ein hybrides System, da die Fallführung der Integrationsförderung strategisch stets unter kantonaler Zuständigkeit läuft, aber die Existenzsicherung und operative Umsetzung des Integrationsplans Aufgabe der kommunalen oder externen FFST sind (aktive Fallführung).¹³

BE ist ein Spezialfall, da sich sein Fallführungsmodell neuerdings auf vier regionale Partnerorganisationen stützt und auf den ersten Blick als dezentral erscheinen mag. Jedoch arbeiten letztere im Rahmen direkter Leistungsaufträge für den Kanton, wobei die Gemeinden an der Unterbringung beteiligt sind. Eine Dossierübergabe an Gemeinden ist somit wie in einem zentralen System erst nach der Erstintegration vorgesehen.

¹² In SH findet die Übergabe an die Gemeinden auch für FL erst nach 7 Jahren statt (in ZG möglicherweise erst nach Ablösung der Sozialhilfe).

¹³ In den ersten beiden kantonalen Phasen ist das KSA für die Betreuung und MIKA für die aktive Fallführung zuständig (wobei diese Rolle an das CMI des KSA delegiert wird). Bei intensiveren Fachbegleitungen beispielsweise durch Jobcoaches, übernehmen diese während der Begleitung auch die übrige Fallführungsbegleitung. Sobald die FL und VA in die Gemeinden kommen, geht die aktive Fallführung auf die Gemeinde über, wo sie entweder vom Sozialamt oder einer Partnerorganisation übernommen wird, wobei das MIKA involviert bleibt.

Tabelle 3: Einordnung der Fallführungssysteme nach Kanton, Zuständigkeit und Organisation

Kanton	Politische Zuständigkeit		Organisation der Fallführung (Case Management)		
	Typ	Auch bei Gemeinden	Operative Delegation (zweite Phase)	Sozialhilfe, Integrationsförderung	Zentrales Dokumentationssystem
AG	Hybrid ¹⁴	Ja	Ja	1. Phase gesplittet / 2. integriert	Ja
BE	Zentral	Nein	Ja	Gesplittet oder integriert ¹⁵	Nein
SH	Zentral	Nein	Nein	Integriert	Ja, aber ohne Zugriff Dritter
SZ	Dezentral	Ja	Ja	Integriert	Nein
VS	Zentral	Nein	Ja	Integriert	Ja (Lora)
ZG	Zentral	Nein	Nein	Integriert	Ja, aber ohne Zugriff Dritter
ZH	Dezentral	Ja	Ja	Integriert	Nein

Quelle: Interviews und Literatur (Stand August 2022)

Auf der horizontalen Ebene sind es nur ZG und SH, die kleinsten Kantone der Auswahl, die die Fallführung komplett selbst übernehmen und somit operativ nicht delegieren. Im Falle der restlichen Kantone kann die Fallführung schon gleich bei kantonaler Ankunft (BE, SZ, VS) und/oder nach der Übergabe an die Gemeinden (AG, SZ, ZH) an auftragnehmende Akteur:innen¹⁶ übergeben werden. Im Kanton SZ verläuft die Begleitung nach der Zuweisung aus dem Durchgangszentrum an die Gemeinden in zwei Phasen, wobei der Kanton mit der Abteilung Integration und den Jobcoaches ab der zweiten Gemeindephase eine wichtige Rolle bei der beruflichen Integrationsförderung übernimmt.

Die grosse Mehrheit der untersuchten Kantone gestalten die Fallführung der Integrationsförderung zusammen mit der wirtschaftlichen Existenzsicherung, das heisst, beide Elemente liegen unter der gleichen FFST.

- **Integrierte Fallführung:** Integrationsförderung und Sozialhilfe wird von der gleichen FFST durchgeführt.
- **Gesplittete Fallführung:** Integrationsförderung und Sozialhilfe wird von zwei unterschiedlichen FFST durchgeführt.

Des Weiteren wenden nur AG und VS ein zentralisiertes Dokumentationssystem an, auf das auch weitere Partnerorganisationen zugreifen können, was bei SH und ZG nicht der Fall ist.

3.3.2 Einschätzungen

Es mag einsichtig erscheinen, dass die kleinsten Kantone der Studie mit relativ wenigen Gemeinden (SH, ZG) den höchsten Grad an Zentralisierung aufweisen. Die Zuständigkeit der durchgehenden Fallführung bleibt beim KSA und auf operativer Ebene wird sie auch während der ganzen Erstintegrationsphase nicht delegiert: Integrationsförderung und Sozialhilfe werden in einem integrierten Modell gehandhabt, d.h. sie werden von einer einzigen FFST betreut. Aufgrund der relativ niedrigen Dossievolumen der beiden Kantone, wo jeweils unter 800 Geflüchtete leben, ergeben sich vermutlich finanzielle Vorteile aus einer solchen Zentralisierung. Allerdings hat auch der grössere Kanton VS ein zentrales System, wobei die Fallführung operativ delegiert bzw. aufgeteilt wird. Dies könnte allerdings auch pfadabhängige (institutionsgeschichtliche) Gründe haben:

¹⁴ AG verfügt über eine während der ganzen Bundesfinanzierung «gemeinsame Fallführung» des kantonalen Integrationsdienstes (Federführung) mit dem kantonalen Sozialamt in der 1. (kantonalen) Phase und mit den Gemeinden in der 2. Phase, wobei IF und Betreuung unter Federführung der Gemeinde integriert sind.

¹⁵ Unseres Wissens ist in BE die Sozialhilfe von der Integrationsförderung in der Regel getrennt, die Möglichkeit einer integrierten Fallführung steht jedoch nach kantonaler Regelung offen.

¹⁶ Es kann sich um Hilfswerke, Gemeindeverbände oder andere Leistungserbringende handeln (private, öffentlich-rechtliche usw.), welche die Fallführung für alle oder bestimmte Gruppen der Geflüchteten übernehmen.

Das Rote Kreuz Wallis übernimmt die Fallführung von anerkannten und VA FL und das KSA die Fallführung von VA und AS. Trotz der Grösse des Kantons bzw. des Dossievolumens sehen BE und AG keine komplette Dezentralisierung der Fallführung vor.

BE hat mit 392 am meisten Gemeinden und ist mit fast 8'000 Geflüchteten der zweitgrösste Kanton. Obwohl Fritschi et al. (2020) BE als dezentrales Fallführungssystem aufgrund der regionalen Partner bezeichnen, arbeiten diese im Rahmen kantonaler Leistungsaufträge, was einer horizontalen und nicht politischen Dezentralisierung oder eben Regionalisierung entspricht. Das Berner Modell erlaubt es offenbar, insofern eine Zentralisierung im Fallführungssystem zu verankern, als der Kanton verbindliche Vorgaben zur Integrationsförderung macht. Nichtsdestotrotz ist die operative Umsetzung der Fallführung den regionalen Partnerorganisation überlassen, aber wie gross die Handlungsspielräume und entsprechende Unterschiede zwischen den Regionen sind, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt mangels vergleichbarer Dokumentierung und Wirkungsindikatoren schwer abzuschätzen.

AG gehört auch zu den grossen Kantonen dieser Studie und ist der einzige, der nicht eindeutig einem zentralen oder dezentralen System zugeordnet werden kann. Dies geschieht aufgrund der kontinuierlichen kantonalen Beteiligung an der Integrationsförderung trotz kommunaler Zuständigkeit. Das Amt für Migration und Integration (MIKA) in AG ist nämlich für die strategische Planung der Integrationsförderung jeder Person verantwortlich, während Gemeinden oder auftragnehmende Organisationen diese operativ umsetzen oder laufend mitgestalten. Dies ist auch dank der zentralen Dokumentation mittels der IT-Plattform IAS möglich, da diese von allen FFST der Erstintegration benutzt werden kann. Die Plattform wurde gemäss den Prozessen der durchgehenden Fallführung IAS im Kanton Aargau eigens entwickelt und unterstützt alle Beteiligten in technisch-administrativer Hinsicht, beispielsweise mit Anfrage-/Meldefunktionen für Kostengutsprachen, Benachrichtigungsfunktionen nach Verfahrenslogiken (Verlaufskontrolle) und einer gemeinsamen Wissensdatenbank mit Grundlagen und Instrumenten in einem «HelpToLearn»-Bereich (Angebotskatalog, Merkblätter, Prozessabbildungen, E-Learning-Videos), was eine korrekte und zeitgemässe Umsetzung des individuellen Integrationsplans begünstigt.

Schliesslich sind ZH und SZ die einzigen Kantone, welche die Fallführung weitgehend an Gemeinden abgeben – in der Regel nach maximal einem Jahre nach Kantonszuweisung.

3.4 Bedeutung der Potenzialabklärung

Die Potenzialabklärung entspricht einerseits einem Handlungsprinzip und umfasst andererseits ein Set an Abklärungsinstrumenten und -hilfsmitteln, die mit der IAS entwickelt wurden. Sie besteht insbesondere aus folgenden Komponenten: Kurzassessment, Kompetenzerfassung und Praxisassessment, wobei auch eine sogenannte Ressourcenabschätzung vorangehen kann, die bei der Falleröffnung stattfindet. In den Interviews wurde der Begriff (Ressourcenabklärung) nie erwähnt,¹⁷ aber mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Vor- oder erste Etappe des Kurzassessments meist schon früh bei der Zuweisung zum Kanton durchgeführt wird, falls die zuständige Stelle nicht überlastet ist. In den entsprechenden Abklärungen werden Sachverhalte erhoben, die für die Festlegung der Integrationsziele relevant sind. Die Ergebnisse der Abklärungen fliessen in einen Integrationsplan ein. Dieser bildet die Grundlage für die durchgehende Fallführung Integration und die Zuteilung zu einer Zielgruppe: Bildung, Arbeitsintegration, soziale Integration.

Dabei ist zu bemerken, dass das Instrumentenset wie auch die Arbeitsschritte der Potenzialabklärung nicht starr vorgegeben sind. Die Gespräche erweckten den Eindruck, dass Vorgehen und Begrifflichkeiten

¹⁷ In den Erläuterungen zu Vorgehen und Leitfäden der Potenzialabklärung wird mehrfach darauf hingewiesen, dass eine erste individuelle Ressourcenabschätzung vor oder im Rahmen des Kurzassessments stattfinden könne (Fritschi et al. 2020, 5; 13).

unterschiedlich verwendet wurden, was vermutlich in gewissen Kantonen mit der relativ neuen Einführung der Instrumente zusammenhängt, während in anderen solche Strukturen bereits seit einiger Zeit bestanden. Die FFST müssen unter Berücksichtigung der Ziele der IAS wie auch der Bedürfnisse der VA/FL, welche sie begleiten, jeweils entscheiden, welche Elemente der Potenzialabklärung, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Schwerpunkt zum Einsatz gelangen.

Die Sozialarbeitenden der Gemeinden sind mehr gefordert, integrationsmässig zu fördern; dazu brauchen diese aber noch mehr Ausbildung und Anleitung. (Bemerkung in der Umfrage 2021)

Ähnlich wie bei der Fallführung, haben grundsätzlich auch bei der Potenzialabklärung praktisch alle FL und VA Zugang zum entsprechenden Instrumentarium und Prozess¹⁸, wobei das Kurzassessment – zumindest gemäss Angaben der Kantone – fast durchwegs systematisch eingesetzt wird. Dies erklärt sich dadurch, dass es prinzipiell die erste Etappe der Potenzialabklärung und Einleitung des individuellen Integrationsplans darstellt.

Grundsätzlich kommt das Kurzassessment bereits in der kantonalen Erstaufnahmephase zur Anwendung, muss aber dann weitergeführt werden, da es sich um einen iterativen Prozess handelt. Die vertiefenden Etappen sollten somit in den Gemeinden stattfinden. Beanstandet wird indes, dass die Geflüchteten die Sprache oft noch zu wenig verstünden, um die notwendigen Abklärungen zu treffen. Um die Kommunikation zu erleichtern könnten als Hilfe interkulturelle Dolmetschende beizogen werden, wie es beispielsweise in AG systematisch geschieht.

Etwa ein Drittel der Kantone (Umfrage 2021) gibt an, dass sie auch bei Asylsuchenden, ein weiteres Drittel (u.a. ZH, SH und VS) nur bei gewissen Kategorien der Asylsuchenden, eine Potenzialabklärung (ohne Unterscheidung einzelner Instrumente) vornimmt. In OW und FR¹⁹ haben auch abgewiesene AS Zugang zu einer Potenzialabklärung, was unter Umständen auch im Hinblick auf eine mögliche Rückkehr sinnvoll ist.

Bei der Betrachtung einzelner Instrumente (vor allem Kompetenzerfassung und Praxisassessment) zeichnen sich grössere Unterschiede zwischen Zielgruppen und Aufenthaltskategorien ab, die in den Gesprächen aber primär mit der Bedarfseinschätzung oder Zweckmässigkeit des jeweiligen Instruments begründet werden. Ferner lässt sich feststellen, dass die drei Komponenten in allen sieben analysierten Kantonen unter gleicher Bezeichnung zur Anwendung kommen. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass sich Anwendung, Umfang und auch Kostenpunkte dennoch stark unterscheiden, worauf zumindest einzelne Andeutungen und auch die Ergebnisse der Umfrage hinweisen.

¹⁸ Wie übrigens bei der Fallführung sind weder zwischen FL und VAFL noch zwischen letzteren und VA Behandlungsunterschiede angegeben worden.

¹⁹ In FR handelt es sich ausschliesslich um Abgewiesene mit Aussicht auf Regularisierung.

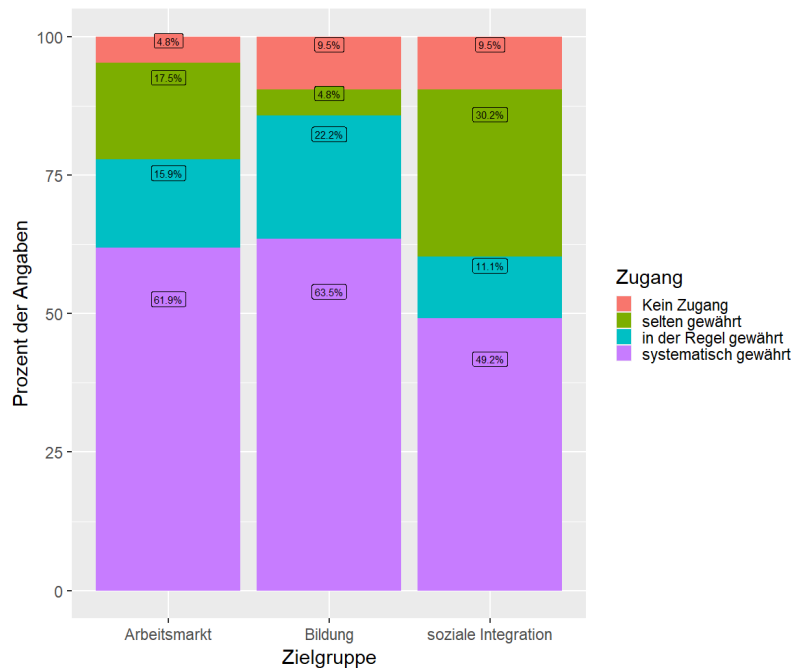


Abbildung 5: Zugang zu Instrumenten der Potenzialabklärung, nach Zielgruppen in 7 Kantonen, ohne Unterscheidung nach Alter- und Statusgruppen (Quelle: Umfrage 2023).

Lesebeispiel: Bei 30.2% der Antworten zur Zielgruppe «soziale Integration» wurde angegeben, dass der Zugang selten gewährt wird.

Interessant und nachvollziehbar, sind die Erkenntnisse zu den sieben Kantonen aus der Umfrage 2023,²⁰ wenn man die Verteilung der Antworten unabhängig der einzelnen Instrumente nach Alters- und Zielgruppen genauer betrachtet. Der Altersgruppe 36+ wird der Zugang etwas weniger systematisch und dementsprechend seltener angeboten. Während bei den anderen Altersgruppen (16-25; 26-35) die Angaben des systematischen Zugangs bei rund 60% liegen, sind es den 36+ noch 50%. Allgemein betrachtet sind die Unterschiede jedoch klein, hauptsächlich zwischen den beiden anderen Altersgruppen (16-25 und 26-35).

Bei der Zielgruppe «soziale Integration» werden die Instrumente der Potenzialabklärung deutlich seltener gewährt als den anderen Zielgruppen («Arbeitsmarkt» und «Bildung», siehe Abbildung 5). Dies ist kongruent mit Aussagen, dass in einzelnen Kantonen bisher noch keine vertiefenden Abklärungen für die soziale Integration stattfinden konnten. In AG ist ein Angebot zwecks Ressourcenabklärung bei Personen mit Fokus auf sozialer Integration in Entwicklung, und FFST können sich hinsichtlich der sozialen Integration bei den regionalen Integrationsfachstellen (RIF) beraten lassen.

Am systematischsten kommen die Instrumente der Potenzialabklärung bei der Zielgruppe «Bildung» zur Anwendung. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in manchen Kantonen aufgrund rechtlicher Bestimmungen kein Zugang gewährt werden dürfte, wobei es sich in den meisten Fälle wohl um Asylsuchende handelt, da gewisse Kantone diese explizit aus einzelnen oder allen Instrumenten ausschliessen. Fragt man nach den allgemeinen Gründen des fehlenden oder seltenen Zugangs, fällt auf, dass in kleinen Kantonen wie ZG und SZ vor allem das beschränkte Angebot und der geringe Bedarf ausschlaggebend sind, während in ZH und VS finanzielle Sachzwänge gleich nach dem geringen Bedarf bzw. nach rechtlichen Bestimmungen (VS)

²⁰ Alle Ergebnisse der Umfrage beziehen sich auf Prozentsätze, um die Verteilung der Antworten der sieben Befragten darzustellen. Es ist wichtig zu betonen, dass diese Prozentsätze die Anteile der verschiedenen Antwortkategorien widerspiegeln und nicht die tatsächliche Anzahl der FL, die Zugang zur Potenzialabklärung haben oder nicht. Jeder Kanton musste 27 Zugangangaben machen (drei pro Instrument x drei pro Zielgruppe x drei pro Altersgruppe). Es haben sieben Kantone teilgenommen, weshalb insgesamt 189 Angaben (27 x 7) vorhanden sind. Wenn man diese Angaben bspw. nach Zielgruppen aufteilt, dann gibt es 63 Angaben (189 ÷ 3) pro Zielgruppe für alle Instrumente und alle Altersgruppen.

Nennung finden (AG, BE und SH geben keine allgemeinen Gründe an).²¹ Unter den Instrumenten kommt das Kurzassessment am häufigsten zur Anwendung, insbesondere im Vergleich zum Praxisassessment (siehe Abbildung 6). Diese Beobachtung findet Bestätigung in den Interviewaussagen, die darauf hinweisen, dass letzteres kostenintensiver sei und im Rahmen anderer Integrationsmassnahmen inkludiert werde.

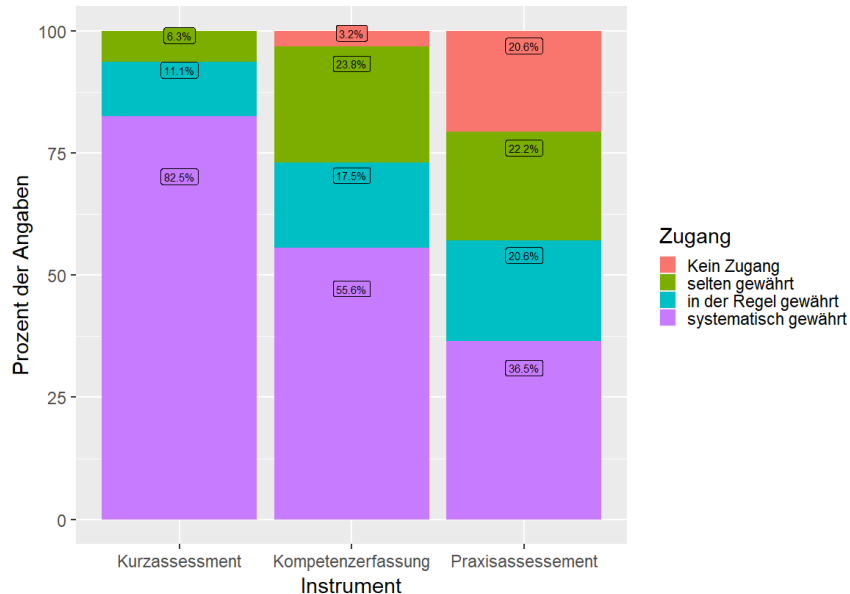


Abbildung 6: Zugang zu den Instrumenten der Potenzialabklärung in 7 Kantonen, ohne Unterscheidung nach Alter-, Ziel- und Statusgruppen (Quelle: Umfrage 2023).

Lesebeispiel: Bei etwa 82.5% der Antworten zum Instrument Kurzassessment wurde angegeben, dass der Zugang systematisch gewährt wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Vielzahl von Überlegungen den Umgang mit der Fallführung bestimmen, wobei den FFST relativ grosser Spielraum zukommt, aber in gewissen Gemeinden haben die Sozialberater:innen geringe Kompetenzen und müssen selbst für alltägliche Ausgaben eine Bewilligung einholen. Eine Sozialarbeitende aus einer Zürcher Gemeinde bedauert seit Einführung der IAS die höheren bürokratischen Hürden, die mit der erhöhten finanziellen Verantwortung der Gemeinde in Zusammenhang stehen. Allerdings variieren die Regelungen je nach Gemeinde und Kanton.

In rund der Hälfte der Kantone bestehen kantonal verbindliche Vorgaben für die Durchführung der Fallführung, die jedoch meist nicht rechtlich abgestützt sind. Auf die Frage nach bestehenden Kontrollmechanismen fällt die Antwortpalette relativ breit aus: Sie reicht von einer klaren Verneinung (ZH) zu verschiedenen Hinweisen auf das IAS-Monitoring bis zu internen, insbesondere finanziellen Kontrollmechanismen.²² Es wird allerdings mehrfach darauf verwiesen, dass sich das entsprechende Reporting erst im Aufbau befinde. In diesem Sinn wäre es aus der Forschungsperspektive und zur Qualitätssicherung interessant, mindestens allgemeine Hinweise auf die Teilnahmepprofile zu erheben (Alter, Geschlecht, Zielgruppe usw.), wobei einmal mehr die Spezifitäten der eingesetzten Instrumente zu berücksichtigen sind.²³

²¹ Dies gilt unabhängig von den Zielgruppen (die Resultate sind nicht grafisch dargestellt).

²² In der Umfrage von 2023 an die Kantone (7) lauteten die Fragen «Gibt es in Ihrem Kanton verbindliche Vorgaben zur Durchführung der Fallführung und Potenzialabklärung?» und «Gibt es in Ihrem Kanton Mechanismen oder Instrumente, die eine korrekte Umsetzung der Fallführung und Potenzialabklärung kontrollieren? Wenn ja, welche?»

²³ Allerdings ist bekannt, dass gewisse Akteure den administrativen Aufwand sehr kritisch sehen und der Ansicht sind, dass die Integrationsförderung wesentlich stärkeren Kontrollen unterworfen ist, als dies bei der Sozialhilfe der Fall ist. Durch eine sinnvolle Ausgestaltung der Erhebungsinstrumente, die qualitative und administrative Aspekte in knapper Form umfasst, wäre solchen Einwänden Rechnung zu tragen.

3.4.1 Einschätzungen der Potenzialabklärung

Was die Potenzialabklärung angeht, so wurde das Vorgehen grundsätzlich gutgeheissen und gemäss der Umfrage von 2023 übernehmen die Kantone die vorgeschlagenen Instrumente in der einen oder anderen Form. Allerdings äussern sich einige interviewte Personen kritisch über Ausgestaltung, Inhalt und Praxis-tauglichkeit. Es fallen Begriffe wie «sehr komplex», «sehr zeitraubend», «viele Fragen sind nicht unbedingt zielführend»,²⁴ das Instrument ist «zu akademisch, ein Papiertiger» und verursacht «viel administrativen Aufwand».

Das Kurzassessment ist von der Idee her gut und wichtig, aber in der Praxis noch etwas sperrig. Und gewisse Gemeinden sind nicht digitalisiert, haben Probleme mit dem langen Dokument.

Der Zugang zu den Angeboten wird noch zu sehr nach Schweizer Massstab geregelt, der Menschen aus einer anderen Welt ungenügend Rechnung trägt, wenn sich diese nicht nach unseren Vorstellungen präsentieren.²⁵ Die Fallführung muss unbedingt mehr ressourcenorientiert hinschauen!

Zahlreiche Kritiken stammen aus ZH, wo auch Interviews mit Sozialberater:innen aus den Gemeinden durchgeführt wurden, die täglich an der Basis tätig sind. Auch Verantwortliche teilen dort die Ansicht, dass die Anwendung der Instrumente noch nicht eingespielt sei, und viele Gemeinden überfordert seien. Dies hängt gemäss Aussagen mit der hohen Zahl der Zuweisungen des Bundes nach der Pandemie und dem Ausbruch des Kriegs in der Ukraine zusammen.

Während Sinn und Zweck einer gründlichen und möglichst kontinuierlichen Fallführung unbestritten sind, sehen sich offenbar insbesondere kleinere FFST, die mit beschränkten Mitteln und fehlenden Personalressourcen funktionieren müssen, mit den Instrumenten überfordert. Es ist daher zentral, bei der Umsetzung auf eine professionelle und fallgerechte Ausgestaltung der Fallführung zu achten. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die teilweise verborgenen Ressourcen der Geflüchteten überhaupt erst aufgedeckt und die vermehrt bestehenden Bildungsangebote ausgeschöpft werden können. Einzelne Kantone setzen insbesondere auf «klassische Schnupperlehren» im ersten Arbeitsmarkt als wichtige Elemente der Potenzial- und Eignungsabklärungen. So werden etwa in SZ jeweils mehrere Schnupperlehren in Zusammenarbeit mit der BLSB organisiert.²⁶ Gemäss mehreren Aussagen haben die Schnupperlehren im Unterschied zu den Praxisassessments in virtuellen Kontexten den Vorteil im konkreten Arbeitsalltag verankert zu sein.

3.5 Wieviel Zentralisierung und Integrierung ist angebracht?

In den folgenden Abschnitten wird auf einige Einschätzungen zu Fragen der Zentralisierung und integrativen Fallführung eingegangen. Falls nicht auf die Interviewpartner:innen verwiesen wird, handelt es sich um Überlegungen des Forschungsteams.

Grundsätzlich ist laut IAS ein zentrales Fallführungssystem für das Konzept der durchgehenden Fallführung am besten geeignet. Auf der einen Seite werden dadurch Zuständigkeitswechsel der Hauptansprechperson während der Erstintegrationsphase und Dossierübergaben minimiert. In diesem Falle bleibt die fallführende Person während der ganzen Periode die gleiche und ist somit eher umfassend über die persönliche und berufliche Situation der Klient:innen informiert. Im Idealfall wird eine langfristige Beziehung nach Ankunft im Kanton als auch der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses ermöglicht. Dies ist bei einer dezentralen

²⁴ Insbesondere Fragen in Zusammenhang mit den Fluchterfahrungen, die an die Anhörung beim SEM erinnern, empfehlen vereinzelte Befragte wegzulassen.

²⁵ Die interviewte Person spielt auch auf die – transkulturell möglichst sensible – Kommunikation an, die leicht zu Fehlinterpretationen führen kann, wenn beispielsweise respektvolle Zurückhaltung als Passivität oder Desinteresse verstanden wird.

²⁶ https://www.sz.ch/public/upload/assets/54514/Flyer_KIP.pdf?fp=4.

Zuständigkeit zwar nicht ausgeschlossen, aber schwieriger zu gewährleisten. Gleichzeitig ist eine zentrale Zuständigkeit auch mit verbindlichen Vorgaben verbunden, die eine kohärentere Umsetzung der durchgehenden Fallführung nach IAS Zielen sowie eine klare Rechenschaftspflicht ermöglichen. Bei dezentralen Systemen ist eine effiziente Kommunikation und Umsetzung von Vorgaben und Weisungen schwieriger zu bewerkstelligen, weil teilweise sehr unterschiedlich aufgestellte FFST beteiligt sind; im Kanton Zürich sind es über 800 Personen (aus 162 Gemeinden oder AOZ und ORS).

Allerdings ist zu bedenken, dass eine politische Dezentralisierung auch Vorteile birgt, da die Gemeindebehörden möglicherweise näher im Kontakt mit wirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und mit der Wohnbevölkerung stehen. Gemischte Erfahrungen von Interviewten lassen den Schluss zu, dass die Integrationsförderung einen Teil der lokalen Sozialbehörden allerdings auch überfordert. In dem Sinn erlaubt eine gezielte operative Delegation gewisser Aufgaben an spezialisierte Fachorganisationen, neue thematische und methodische Kompetenzen anzuwerben und möglicherweise an Effizienz zu gewinnen. Dabei können Probleme, die aus Zuständigkeitswechseln und Dossierübergaben erwachsen, durch entsprechende Vorgaben und optimale Koordination überbrückt werden. Dezentrale Systeme sind auch etwas unabhängiger von ihrem kantonalen politischen Umfeld, das je nachdem mehr oder weniger inklusiv ist.

Was das Verhältnis zwischen (der Auszahlung) der Sozialhilfe und der Integrationsförderung angeht, weist ein integriertes Modell der Fallführung, in dem dieselbe Person für beide Bereiche zuständig ist, laut einer Mehrheit der Interviewten (aus der Sozialhilfe) etliche Vorteile auf. Es erlaubt ein Vertrauensverhältnis mit der Klientel aufzubauen und erleichtert die Kommunikation und Information: Die FFST haben einen Überblick und können somit ausgewogene und fallgerechte Entscheidungen für die Integrationsförderung treffen. Das Fazit liesse sich so zusammenfassen:

Das integrierte Modell ist ein klarer Vorteil und gibt ein Gesamtbild der Lage.

Man kennt die Person, Vertrauen ist da. Die Klient:innen müssen nicht immer wieder alles erzählen.

Dabei räumt eine befragte Verantwortliche ein, dass es etwa im Kanton ZH aus institutionellen und finanziellen Gründen ohnehin keine Alternative zu einem integrierten Fallführungssystem gäbe. Bei einer Trennung beider Bereiche müsse eine enge Zusammenarbeit gewährleistet sein, da sonst beide Stellen verschiedene Informations- und Beurteilungsbasen hätten, was zu Ineffizienzen in der Planung und Umsetzung eines Integrationsplans führen könne.

Dezidierte Einwände zum integrierten Modell wurden jedoch von anderen Interviewten geltend gemacht. Sie verweisen darauf, dass die FFST gegenüber der Klientel eine (zu) dominante Rolle einnimmt, was sich bei schwierigen Verhältnissen als sehr problematisch im Hinblick auf die Integrationsförderung erweisen kann. In der Fachliteratur wird auch grundsätzlich auf die Gefahr der Verbindung von Sozialhilfe und Integrationsförderung verwiesen: Dabei übertragen sich Erwartungen und Ansprüche im ersten Bereich, der durch wirtschaftliche Bedürftigkeit bestimmt ist, auf eine defizitorientierte Haltung gegenüber Geflüchteten, was einen befähigenden Ansatz unterläuft bzw. in soziale Kontrolle oder Sanktionen münden kann. Ferner ist nicht ausgeschlossen, dass die Defizitorientierung auch die Perspektive der Geflüchteten selbst prägt, indem sie in eine passive Haltung geraten und zu «typischen Sozialfällen» werden (Heiniger 2021; Kuehni et al. 2023). Die Verbindung zwischen finanzieller Sozialhilfe und Integrationsförderung birgt auch einen inhärenten Zielkonflikt: Während die Integrationsförderung eine nachhaltige Integration priorisiert, die in der Regel mehrere Jahre in Anspruch nimmt, zielt die Sozialhilfe auf eine Ablösung der Klient:innen aus der Abhängigkeit ab.

Das Umdenken von rascher Ablösung zu nachhaltiger Förderung ist in den Köpfen noch wenig verankert.

Diese Dynamik kann grundsätzlich nur durch eine Trennung der Rollen zwischen Integrationsförderung und Sozialhilfe überwunden werden. Zwar können eine gezielte Sensibilisierung der Professionellen sowie adäquate Kontrollmechanismen oder unabhängige Beschwerdestellen für konfliktive Verhältnisse die genannten Risiken eingrenzen, aber der Zielkonflikt bleibt bestehen, so dass etwa unter finanziellem oder politischen Druck sachfremde Überlegungen eine unbefangene Entscheidungsfindung beeinträchtigen können.

Was die Finanzierung angeht, wirft das integrierte Modell zusätzliche Fragen auf, wenn die Sozialhilfebegleitung in der zweiten Phase von den Gemeinden zu leisten ist, während die integrative Fallführung den IAS-Pauschalen angerechnet werden kann, ob sie nun externalisiert wird oder nicht. Diesbezüglich wurden wiederholt Unstimmigkeiten festgestellt: Insbesondere in Zürich und Schwyz verwiesen mehrere Befragte darauf, dass die «Fallführung» für gewisse Gemeinden zu aufwendig sei, wodurch schon aus Ressourcengründen auf Potenzialabklärungen oder Praxisassessments verzichtet werde. Angesprochen waren fehlende Personalressourcen oder ungenügende Mittel für Leistungsaufträge (Externalisierung). Da die finanzielle Abwicklung nicht im Fokus dieser Studie stand, konnte diesen teilweise widersprüchlichen Aussagen nicht auf den Grund gegangen werden, aber der Eindruck besteht, dass gewisse Herausforderungen mit der Verzahnung von Sozialhilfeleistungen und Integrationsförderung in Zusammenhang stehen.

Unter den Befragten sind die Vorteile eines zentralen Dokumentationssystems praktisch unumstritten: Eine solche elektronische Plattform wird von praktisch allen Expert:innen als ein ideales Instrument für die durchgehende Fallführung bezeichnet. In erster Linie erlaubt es einer zentralen Stelle den Überblick über die Umsetzung der Integrationspläne zu behalten, wodurch es neben seiner primären Funktion der Dossierführung auch als ein Controllinginstrument fungiert. Weitere Vorteile beziehen sich auf die Vereinheitlichung der Dokumentation und Dossierübergaben unter der FFST. Laut Fachpersonen gab es jedoch Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes von Dossiers, insbesondere wenn mehrere Personen Zugriff auf das gleiche Dossier haben. Diese Problematik lässt sich jedoch durch eine hohe Transparenz bei Zugangsberechtigungen lösen, wodurch ein Überblick über die erteilten Berechtigungen verfügbar und veränderbar ist.

3.6 Zwischenfazit

Da die durchgehende Fallführung mit der Potenzialabklärung ein Kernstück der IAS darstellt, war das Forschungsteam bemüht, die entsprechenden Fragen möglichst ergebnisoffen anzugehen, um unterschiedliche Erfahrungen oder Positionen zu dokumentieren. Während das Prinzip grundsätzlich breit gutheissen wird, sind viele Rückmeldungen zur Praxis wesentlich kritischer: Sei es, dass die Devisen – Bildung vor Arbeit, Potenzialorientierung, Partizipation – noch zu wenig angekommen sind oder wegen Sachzwängen (Betreuungsschlüssel, mangelnde Fachkenntnis usw.) nicht eingelöst werden können. Aber Patentrezepte sind wenig zielführend, weil die lokalen institutionellen Gegebenheiten und das Gesellschaftliche nie ausgeblendet werden können. Daher würden wir dringend vergleichend-vertiefende Studien zu diesem Thema anregen, die unbedingt auch die Wirkung auf die Adressat:innen beachten sollten. Trotzdem lassen sich drei grundsätzliche Schlussfolgerungen aus den vorliegenden Erkenntnissen ableiten.

Was erstens das Verhältnis zwischen materieller Sozialhilfe und Integrationsförderung betrifft, sind wir infolge der Hearings zu der Überzeugung gelangt, dass eine Entflechtung grössere Vorteile bringt als ein integratives Vorgehen, auch wenn erstere mehr Koordination und zusätzliche Absprachen voraussetzt. Dies bestätigt eine Fachperson aus dem Kanton Freiburg, welcher sich wissentlich für eine Trennung der beiden Komponenten entschieden hat. Wir sind ebenfalls der Ansicht, dass sich das dargelegte Konfliktpotenzial zwischen Sachzwängen der materiellen Sozialhilfe und einer auf längerfristige Partizipation ausgerichteten

Integrationsförderung (vgl. 3.5) allein durch Professionalisierung und Sensibilisierung nur beschränkt überwinden lässt. In den Gesprächen wurde immer wieder (direkt oder indirekt) auf sehr positive wie ebenso negative Erfahrungen von Geflüchteten verwiesen. Gerade weil die FFST eine so zentrale Rolle für die Weichenstellung der Integrationsabläufe stellt, darf die ganze Verantwortungslast nicht auf den Schultern einzelner Fachpersonen für Integration lasten, die trotz eines gewissen Handlungsspielraums zahlreichen Sachzwängen unterliegen.

Weniger klar lassen sich zweitens die Vor- und Nachteile der Zentralisierung bewerten, obwohl auf den ersten Blick eine zentral einheitliche Handhabe für mehr Gleichbehandlung sorgt, wenn auch nicht zwingend für mehr Chancengerechtigkeit. Während Grösse, Urbanisierungsgrad und Tradition des Kantons nicht ignoriert werden können, ist zu bedenken, dass die soziale – und dadurch teilweise auch berufliche – Partizipation durch den lokalen Kontext geprägt wird. Um eine sprachlich und beruflich optimale Förderung zu gewährleisten muss die FFST über ausreichende fachliche und materielle Ressourcen verfügen, sei es vor Ort, in einem regionalen Verband oder mittels externer Leistungsaufträge. Interdisziplinäre Fallführungen erfordern entsprechende, meist interinstitutionelle Zusammenarbeit auf vertikaler wie auch horizontaler Ebene, können aber auch zur Qualität der Begleitung beitragen (vgl. 3.7).

Nicht zuletzt sind integrationsfördernde Unterbringungsmodalitäten, Transport- und Kontaktmöglichkeiten mit der Bevölkerung zu beachten. Dies betrifft nicht nur die Geflüchteten, sondern auch die Fachpersonen aus der Integrationsförderung oder anderen Lebensbereichen, die eine wichtige Vermittlungsfunktion zur Nachbarschaft, Lehrpersonen, Unternehmen und Vereinen einnehmen und die unerlässliche Anbindung an die Regelinstitutionen wesentlich erleichtern können. In diesem Sinn ist auch die Einbeziehung von zivilgesellschaftlich engagierten Akteur:innen zentral.

3.7 Vielversprechende Praktiken

Die Ausführungen zu vielversprechenden Praktiken, die in den folgenden Abschnitten erwähnt werden, können Rahmenbedingungen, Politik, innovative Projekte oder andere Angebote betreffen. Die erwähnten Beispiele erheben keinesfalls Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stützen sich auf Hinweise aus den Fachgesprächen oder der Literatur.

Zentrale Dokumentationsplattform: Eine zentrale Dokumentationsplattform die von allen FFST und Leistungserbringer:innen benutzt werden kann, trägt viel zur Effizienz Übersicht und Verantwortlichkeitsklärung in der Erstintegration bei. Solche Plattformen bestehen beispielsweise in den Kantonen AG und VS (vgl. Fritschi et al. 2020); ohne Zugriffe von Leistungserbringenden auch in SH und ZG. Um Herausforderungen des Datenschutzes zu begegnen, kann eine Berechtigungsmatrix mit klaren Zugriffsmöglichkeiten bzw. -beschränkung je nach Integrationsbereich, Personenkreis usw. erstellt werden (vgl. AG).

Generelle Zentralisierung der Fallführung: Eine zentrale Fallführung reduziert die Anzahl von FFST und Zuständigkeiten, muss aber in den Kontext passen. Eine komplexe Handhabung der Fallführung kann auch dadurch reduziert werden, dass die Zahl der Akteure in zentralisierten Systemen beschränkt wird und diese sich an gemeinsame Richtlinien halten.

Als eine Art Kompromiss in Bezug auf eine zentral organisierte Fallführung funktionierte im Kanton ZH die Stiftung Chance als **zentrale Triagestelle**, die geeignete Integrationsangebote vermittelte, bevor diese Kompetenz 2021 an die fallführenden Stellen übertragen wurde. In mehreren Gesprächen wurde die Möglichkeit einer unabhängigen Triagestelle für alle Geflüchteten oder bestimmte Zielgruppen wie Jugendliche empfohlen.

Zentrale Angebotskataloge: Zentrale Angebotskataloge dienen als stets aktualisiertes Informationstool für FFST und vereinfachen eine Übersicht und bessere Ausschöpfung der Angebote. In einzelnen Kantonen funktioniert dies bezüglich Aufdatierung als Voraussetzung für eine optimale Ausschöpfung recht gut (ZH), in anderen werden bestehende Inventare nicht regelmässig aktualisiert (BE, VS).

Eine interessante Alternative zur üblichen Unterscheidung zwischen zentralen und dezentralen Fallführungen stellt während der zweiten Aufnahmephase eine **hybride gemeinsame Fallführung** der Gemeinden – aktive Fallführung – und der Sektion Integration und Beratung einschliesslich kantonales Case Management Integration (CMI) im Kanton AG dar (vgl. 3.3.1). Dieses Vorgehen beinhaltet verschiedene Ausgleichs- und Kontrollmechanismen und hat das Potenzial, einen Austausch zwischen allen involvierten Akteur:innen zu fördern. Der initiale Integrationsplan wird durch das kantonale CMI nach dem systematischen Erstgespräch und -assessment gemäss dem differenzierten Zielgruppenraster vorgenommen. Dieses ist im Zeitverlauf bzw. im Rahmen der gemeinsamen Fallführung mit der FFST dynamisch und veränderbar und lässt auch Zielgruppenwechsel zu. Die finanziellen Mittel werden über die ganze Zeit der Erstintegration zentral verwaltet.

Ein bemerkenswertes Modell, das zwar nicht direkt die Fallführung im engeren Sinn betrifft, scheint uns in diesem Zusammenhang erwähnenswert: Es handelt sich um die **Integrationswoche**, die im Kanton SZ zweimal jährlich durchgeführt wird. Bei diesem Anlass werden die neu im Kanton ankommenden Geflüchteten in bestehende Bildungs- und Berufsmöglichkeiten eingeführt und können die zuständigen Fachpersonen wie auch den Integrationsdelegierten persönlich kennen lernen. Dies ermöglicht eine erste Kontaktaufnahme sowie im Idealfall den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses. Vielfach wurde berichtet, dass Geflüchtete oft verunsichert und auf der Suche nach alternativen, vertrauenswürdigen Orientierungsquellen sind. Die Vernetzung während der Integrationswoche kann für die spätere Beratung und Begleitung von Interesse sein. Allerdings ist hier einmal mehr darauf zu achten, dass die Informationen zwischen Kanton und Gemeinden abgestimmt werden, damit es nicht zu Missverständnissen kommt.

4 Sprachförderung (ab Niveau B1)

Die Sprachförderung von Geflüchteten ist eine der wichtigsten Komponenten der Integrationsförderung, da der Spracherwerb sich auf allen Ebenen der Partizipation auswirken kann. Aus diesem Grund beziehen sich die ersten zwei Ziele der IAS auf die Sprache. Während das erste für alle mindestens ein Niveau A1 zur Bewältigung des Alltages innerhalb von drei Jahren anstrebt, visiert das zweite eine Verständigung in der lokalen Sprache beim Start der obligatorischen Schule für Kleinkinder an.

Es gilt das Prinzip, dass die Sprachförderung bei allen zugewiesenen Geflüchteten so früh und so intensiv als möglich einsetzen soll, wobei diese Vorgabe für Asylsuchende nicht bindend ist (Auer et al. 2023). Im Normalfall wird dementsprechend schon in kantonalen Durchgangszentren mit der Sprachförderung angefangen. Nichtsdestotrotz reicht meistens ein A1 nicht, um die Türen zur gesellschaftlichen Teilnahme zu öffnen. Arbeitsmarkt und Bildungsangebote setzen vielfach höhere Sprachanforderungen mindestens ab A2 voraus.

Spezielle Bildungsangebote für Geflüchtete werden daher von Sprachkursen begleitet, die in den Regelstrukturen meist nicht vorgesehen sind; letztere erfordern vielfach ein Sprachniveau ab B1 (beispielsweise Berufsschulen EBA; B2 für EFZ). Dabei kommt es jeweils auch darauf an, wie wichtig die Sprache für den entsprechenden Beruf ist. So wird in der Pflege oder im Kundenservice oft schon für dreijährige Ausbildungen B2 vorausgesetzt, während in handwerklichen Berufen gewisse Firmen etwas nachsichtiger sind. Ein Hochschulstudium²⁷ erfordert in der Regel eine C1-Stufe, wobei einzelne Fachhochschulen auch höhere Anforderungen (C1/C2) stellen. Demnach ist gerade für den Anschluss an die Regelstrukturen eine entsprechende Förderung bis und ab B1 unumgänglich und daher Gegenstand dieses Kapitels.

4.1 Rahmenbedingungen

Grundsätzlich ist die Sprachförderung bis A2 in allen untersuchten Kantonen im Angebotskatalog gewährleistet und prinzipiell im Rahmen der IAS abgedeckt. Ab Niveau B1 sind grundsätzlich die Regelstrukturen gefragt. Daher zielen auch zahlreiche Brückenangebote darauf ab, einen Übergang auf Niveau B1 zu fördern, um in eine Lehre oder schulisches Angebot überzuleiten.

Laut Katalog der KIP 2018 lagen landesweite Ausgaben der Sprachförderung mit 65 Millionen CHF leicht unter denen der Arbeitsmarktmassnahmen (68 Millionen CHF) und machten 36% der Gesamtkosten aus (SEM 2018). Allgemein herrscht bei FFST eine breite Anerkennung des Niveaus A2 als Mindestanspruch für eine erfolgreiche Entwicklung in Bereichen des Arbeitsmarktes sowie der Bildung. Auch für eine Beratung in RAV oder BSLB wird dieses Niveau vorausgesetzt, ist aber nach Hinweisen von Expert:innen in der Praxis für eine zufriedenstellende Kommunikation trotzdem nicht ausreichend. Die Sprachförderung ab B1 wird jedoch im Vergleich zur Förderung bis B1 wenig angeboten. Dies wird oft mit der mangelnden Nachfrage begründet, dürfte aber auch damit zusammenhängen, dass die Stufen ab B1 wesentlich teurer sind und bemerkenswerterweise dort, wo sie öffentlich angeboten werden, wie beispielsweise im Kanton Bern, geringer subventioniert werden (dürfen). Ein weiterer Grund ist, dass FFST bzw. zuständigen Behörden ab B1 den Wechsel in das Regelstrukturumfeld vornehmen müssen, und die entsprechenden Angebote nur «sehr zurückhaltend» unterstützen und seltener in die Integrationspläne aufnehmen.

²⁷ Hochschulen umfassen in der Schweiz sowohl Universitäten (UH inklusive ETHZ und EPFL) als auch Fachhochschulen (FH) und pädagogische Hochschulen (PH).

4.1.1 Integrationsplan

Der Integrationsplan (vgl. 3.1) bestimmt grundsätzlich die potenzielle Laufbahn der Geflüchteten und gilt auch als organisatorische und strategische Vorlage für die FFST. Grosso modo bestimmt der Integrationsplan, ob die Person sich für eine Ausbildung, den Arbeitsmarkt oder vorerst eine soziale Integration eignet – eine der sogenannten «Schiene» des Integrationsverlaufs. Demnach werden die entsprechenden Massnahmen und Angebote koordiniert und die erforderliche Sprachförderung geplant. Wird für ein weiterführendes Angebot oder eine Arbeitsstelle ein A2- oder B1-Sprachniveau benötigt, wird auch die entsprechende Sprachförderung gewährleistet. Die generelle Garantie des Spracherwerbs bis A2 oder B1 könnte man also auch als eine Folge der Mindestanforderung des Arbeitsmarktes bzw. der Bildungsangebote verstehen. Diese Ausrichtung der Sprachförderung nach den verschiedenen Laufbahnen ist auch in bestimmten kantonalen Integrationskonzepten festgehalten:

BE: «Das Angebotsportfolio wird an die Förderziele soziale Integration, Anschluss an die Berufsbildung und Anschluss an den Arbeitsmarkt ausgerichtet.» (Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion 2020, S. 19)

ZH: «Die Angebote sind nach dem Potenzial der Fördergruppen strukturiert und untereinander durchlässig.» (Kantonale Fachstelle Integration 2019, S. 34)

Folglich wird der Spracherwerb ab B1 laut Expert:innen gefördert, sofern dieser begründet ist und innerhalb des Integrationsplans festgelegt wurde, wie im Falle einer Lehre oder der Anforderungen von Unternehmen. Entsprechend ist die Forderung eines Sprachniveaus von B2 oder höher im Asylwesen selten – meist sind diese Angebote und Massnahmen innerhalb der Regelstrukturen angesiedelt oder einer Branche des Arbeitsmarktes, die stark auf Kommunikation ausgerichtet ist. Laut mehreren Interviewpartner:innen kommt nur eine Minderheit der Geflüchteten für eine dieser anspruchsvolleren Tätigkeiten oder Ausbildungen in Frage. Die vergleichsweise seltene Sprachförderung ab B1 wird dementsprechend als eine Folge des (vermeintlich) niedrigen Qualifikationspotenzials der Geflüchteten dargestellt. In gewissen Kantonen wird hingegen der Übergang zu den Regelstrukturen ausdrücklich angestrebt.

4.1.2 Kontextspezifische Sprachförderung

Obwohl Sprachkurse und somit auch Sprachzertifikate eine wichtige Form der Anerkennung darstellen, sind diese innerhalb einer «formellen» Sprachförderung zu verstehen. Die nachhaltige Aneignung der lokalen Sprache geht aber weit über den Klassenraum hinaus und findet auch im Alltag statt. Dies kann in einem Beziehungskreis, am Arbeitsplatz oder in der Freizeit geschehen, wo je nach Umfeld ein anderes Vokabular oder ein besonderer Kommunikationsstil geläufig sind. Die Sprachförderung hat sich deshalb auch auf bestimmte Zielgruppen spezialisiert, damit Sprachkurse einen direkten praktischen Nutzen entfalten können. Aufgrund der Arbeitsmarktorientierung der Sprachförderung ist dieser Bezug meistens auf den Arbeitsplatz gerichtet oder findet sogar arbeitsbegleitend statt. Der Spracherwerb kann auch informell im Rahmen von Kurz- oder Schnupperpraktika erfolgen. Weitere zielgruppenspezifische Angebote bestehen für schulungsgewohnte Personen sowie für Frauen oder Eltern, wobei die Kinderbetreuung mitgedacht wird (vgl. auch 6.1).

4.1.3 Kantonale Angebotslage

Aus verschiedenen Interviews und den Umfragen geht hervor, dass Sprachförderung eher im formellen (schulischen) Sinne verstanden wird und stark von der Angebotslage im jeweiligen Kanton abhängt. Wie erwähnt ist die Sprachförderung bis B1 aufgrund des wirtschaftlichen Mindestanspruchs generell gewährleistet. Dennoch ist das Angebot kantonal unterschiedlich ausgestaltet. Wie Tabelle 4 zeigt, ist ZG der

einzigem Kanton, in dem die Sprachförderung nur bis A2 garantiert ist. Das bedeutet nicht, dass die Sprachförderung auf diesem Niveau aufhört oder dass es keine Sprachkurse für Kurse oberhalb von A2 gibt, sondern dass die Sprachförderung in der spezifischen Integrationsförderung insgesamt in der Regel bis A2 gewährleistet werden kann. Teilweise sind Beschränkungen auf den Mangel an weitergehenden Sprachkursangeboten zurückzuführen, da diese ausserhalb des Kantons organisiert werden müssen (wie im Fall von SZ, der ein Niveau B1 für möglichst alle Geflüchteten vorsieht). In den restlichen Kantonen dieser Studie sind aber Sprachkurse vorhanden, die Personen – je nach Integrationsplan – bis B1 fördern. Ein Vergleich der Ergebnisse mit jenen der 1. Umfrage (November 2021) weist tendenziell auf eine leichte Anhebung der üblichen Förderstufen zwischen 2021 und 2023 hin. Ausserdem werden in den meisten Kantonen auch Asylsuchende bis B1 oder B2 gefördert, mit Ausnahme der Kantone AG, BE und ZG, wobei für diese Statusgruppe teilweise spezielle Kurse von NGOs oder Freiwilligen organisiert werden. Ausnahmeregelungen für junge Menschen mit offensichtlich grossem Potenzial sind nicht ausgeschlossen, erfordern in der Regel aber eine gezielte Unterstützung und Überzeugungsarbeit durch die FFST bei den kostensprechenden Behörden oder durch externe Coaches, Mentor:innen bei FFST wie regionalen Leistungserbringenden.

Tabelle 4: Übersicht zur Sprachförderung (vereinfachte Darstellung ohne Gruppendifferenzierung)

Kanton	AG	BE	SH	SZ	VS	ZG	ZH
Grundsätzlich Förderung bis:	B2	(B1*)	B1 (vgl. Tab. 5)	B1	B1	A2	B2

Quelle: Umfrage 2023. Die Frage lautete «Bitte geben Sie die höchste Stufe an, die in der Regel gefördert wird?», wobei nach Altersgruppen und Aufenthaltsstatus unterschieden wurde; diese Unterschiede waren allerdings gering, wenn man von den Asylsuchenden einmal absieht (hier sind die Stufen meist tiefer angesetzt). *Keine Antwort zu dieser Frage auf die Umfrage von 2023.

Die folgende Bestandaufnahme beruht auf kantonalen Sprachkurskatalogen, die entweder auf das Asyl- und Flüchtlingswesen ausgerichtet sind (SH oder AG) oder auch auf die allgemeine Ausländerbevölkerung (BE und Stadt Zürich, wo Sprachkurse statusunabhängig angeboten werden). Aus diesem Grund sind die Bestandaufnahmen der einzelnen Kataloge nicht direkt untereinander vergleichbar und dienen eher zur Veranschaulichung der aktuellen Lage (die Kataloge werden fortlaufend aktualisiert). In den anderen Kantonen ist keine Bestandaufnahme möglich, da keine genauen oder systematische Angaben zur Anzahl der Sprachkurse und den Sprachniveaus vorhanden sind.

Tabelle 5 zeigt, dass der Anteil von Sprachangeboten ab B2 je nach Sprachkurskatalog, ob in der spezifischen Integrationsförderung oder im Regelangebot, zwischen 10% und 40% variiert. Ferner geht aus der Übersicht hervor, dass sich im Durchschnitt 76% der Sprachkurse dieser Kataloge auf die niedrigeren Sprachniveaus (A1-B1) beschränken. Die Sprachförderung ab B1 macht folglich im Durchschnitt ein Viertel dieser Kataloge aus.

Tabelle 5: Anzahl Sprachkurse nach Niveau (Stand August 2022)

	A1	A2	B1	B2	C1	C2	B2-C2 in%
AG – Integrationsangebote Deutschangebote ²⁸	109	88	70	53	14	8	21.9%
mit Kinderbetreuung	22	20	9	2	0	0	
BE – Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten ²⁹	175	146	96	46	15	2	13.2%
mit Kinderbetreuung	62	47	14	1	-	-	
SH – Deutschkurse und Integrationsangebote ³⁰	16	18	11	10	8	5	33.8%
mit Kinderbetreuung	7	7	1	1	1	-	
ZH – Kantonaler Angebotskatalog IAZH ³¹	42	41	22	14	-	-	11.7%
mit Kinderbetreuung	22	22	10	7	-	-	
Stadt Zürich ³²	139	128	114	102	85	45	37.8%
mit Kinderbetreuung	35	32	30	23	16	2	

Quelle : Deskscan und Interviews (Stand 2021 bis 2022).

Interessant wären neben der Anzahl Kursformate auch (durchschnittliche) Teilnehmer:innen-Zahlen, die leider nicht systematisch verfügbar waren, aber vermutlich in Zukunft in den AIS-Monitorings publiziert werden.

4.2 Einschätzungen

Grundsätzlich ist vermutlich die Sprachförderung der am wenigsten umstrittene Bereich der IAS wie auch der Integrationsförderung insgesamt. Das Angebot ist vielerorts beträchtlich, so dass in grossen Städten mitunter sogar von einem Überangebot die Rede ist. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede nach Förderniveau sowie nach Regionen oder Wohnorten, abgesehen von Sprachkursen mit Begleitmassnahmen, auf die wir zurückkommen werden (siehe Kapitel 6). In gewissen kleineren Kantonen oder ländlichen Gebieten fehlen vielfach passende (intensive) Kurse ab B1 gänzlich; in SH trifft dies aber nicht zu.

Während die Notwendigkeit einer sprachlichen Förderung unangefochten ist, bleiben verschiedene Herausforderung bestehen, die grösstenteils mit der Finanzierung von direkten oder indirekten Kosten (für Transport, Lehrmittel, Prüfungen, Kinderbetreuung usw.) zusammenhängen. Teilweise ist auch von mangelnder Information, Wartefristen und administrativen Hürden die Rede, da unter Umständen selbst ein einfacher A1-Deutschkurs bewilligungspflichtig sein kann (eine Kostengutsprache erfordert).

Mehrere Interviewpartner:innen vermerkten in diesem Zusammenhang insbesondere zwei Aspekte kritisch: Erstens wird die Sprachförderung teilweise weitgehend unabhängig von einer genaueren Ressourcenabklärung nach dem Motto «zuerst-die-Sprache-dann-weiterschauen» durchgeführt, wie es vor der Einführung der durchgehenden Fallführung üblich war. Die Eignungsabklärung wird kurzerhand den Leistungsanbietenden übertragen, die verständlicherweise die Eigeninteressen des jeweiligen Sprachangebots vertreten und für andere als sprachliche Abklärungen nicht qualifiziert sind. So wird nicht selten

²⁸ <https://www.integrationsaargau.ch/angebote>

²⁹ <https://www.weiterbildung-kurse.apps.be.ch/sprachkurs.html>

³⁰ <https://integres.ch/angebot>

³¹ <https://integrationsangebote.zh.ch/home>

³² <https://www.deutschkurse-zh.ch/kurssuche.html>

vergessen, dass sich beispielsweise ein Fokus auf Grundkompetenzen oder andere Begleitmassnahmen aufdrängen.

Ausserdem eignet sich eine rein schulische Sprachförderung nicht für Personen, die vielleicht eher praktisch veranlagt und in einem dualen Brückenangebot mit Sprachförderung besser aufgehoben sind. In diesem Zusammenhang fiel mehrfach der Verweis auf die Vorteile einer unabhängigen Triagestelle. Zweitens wurde auf demotivierend lange Wartezeiten im Übergang zwischen Sprachkursen hingewiesen, wenn etwa Monate verstreichen, bis sich die FFST um den Fall kümmern und eine Kostengutsprache vorweisen kann. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn Sprachkurse nicht Teil der spezifischen Integrationsförderung, sondern des Regelangebots sind. Wie bereits erwähnt, ist die Sprachförderung im Rahmen des IAS bis zum Niveau A2 garantiert, was bedeutet, dass die Sprachförderung ab B1 hauptsächlich in der Hand der Regelstrukturen liegt. Diese Lücke zwischen A2 und B1, die entweder durch lange Wartezeiten, fehlende Angebote oder fehlende Mittel entsteht, bedarf besonderer Aufmerksamkeit.

Soweit sich überhaupt eine allgemeine Tendenz ausmachen lässt, ist festzustellen, dass die Sprachförderung nach wie vor stark im Interesse der unmittelbaren Arbeitsmarktorientierung steht, zumindest sofern die Förderung über sprachliche Grundkenntnisse hinausgeht. Doch auch die Anforderungen für die Bildung spielen eine zunehmend wichtige Rolle, ganz besonders im Segment der jungen Geflüchteten bis 25. Die stärkere Bildungsorientierung – Bildung vor Arbeit – erfordert nach wie vor viel Überzeugungsarbeit bei allen involvierten Akteur:innen wie auch den Hauptbetroffenen selbst, die aus verschiedenen Gründen, arbeiten und finanziell unabhängig werden möchten.

Grundsätzliche Fragen, die gesellschaftlich zu diskutieren sind, werfen aus unserer Sicht vor allem folgende drei Fallkonstellationen auf:

Junge Menschen mit Alphabetisierungs- und Grundbildungsbedarf benötigen in der Regel einige Jahre intensive Förderung, um den Anschluss an das Bildungsangebot und einen nachhaltigen Einstieg ins Berufsleben zu finden. Mehrere Interviewte betonten, dass es unter diesen Personen viele gibt, die über wichtige Ressourcen verfügen, die es allerdings zu identifizieren und fördern gilt. Dies bedingt, dass sie nicht auf ein «Abstellgleis» gestellt werden. Mittelfristig ist der Aufwand erheblich, dürfte sich aber längerfristig rechnen.

Auch was (höher) gebildete und besonders bildungsaffine Geflüchtete betrifft, ist oft ebenfalls eine längerfristige und kostenintensive Förderung ins Auge zu fassen. Diese stösst in einem Land wie der Schweiz, das primär auf Eigen- oder Familienverantwortung setzt und soziale Ungleichheiten reproduziert, auf einige Skepsis.

Sprachförderung im Hinblick auf ein möglichst kurzes MINT- oder Ingenieurstudium in einem Bereich mit nachweisbarem Fachkräftemangel ist allenfalls denkbar, aber darüber hinaus wird es schwierig, eine Unterstützung durch die FFST zu gewinnen. (Verantwortlicher aus der Berufsberatung)

Schliesslich möchten wir die Frage aufwerfen, ob es nicht gerade für Geflüchtete aus der Zielgruppe der sozialen Integration sinnvoll wäre, sprachlich über ein A2 hinaus gefördert zu werden. Da in ihrem Fall die Sprache für die gesellschaftliche Teilnahme als Eltern, Patient:innen oder anderweitig Engagierte und im Hinblick auf eine spätere Lebenswende eine besondere Rolle spielt.

4.3 Zwischenfazit

Der Ausbau und die Konsolidierung der Sprachkurse wurden durchs Band hinweg als positiv bezeichnet. Wiederholt betonten Interviewpartner:innen, wie wichtig es ist, die Geflüchteten nicht in einer demotivierenden Warteschlange hängen zu lassen. Wo dies vor der IAS noch nicht der Fall war, konnten mitunter Niveaustufen gebildet werden, die dem allgemeinen Bildungshintergrund Rechnung tragen, was für den kollektiven Lernverlauf sehr wichtig ist. Da die Integrationspauschalen gemäss IAS auch für die Asylsuchenden einsetzbar sind, haben sie nun die Möglichkeit, die Sprache zumindest bis A2 zu erlernen, da es sich um die Niveaus handelt, welche die IAS abdecken muss. In gewissen Kantonen erweist sich der Übergang zu den Sprachkursen aus dem Regelangebot (B1) nach wie vor herausfordernd, während die Übergänge in anderen Kantonen infolge vermehrter IIZ ausgezeichnet funktionieren.

Mehrfach signalisiert wurde Verbesserungsbedarf bezüglich der Abklärungen für eine sinnvolle Sprachförderung, die in eine Gesamtabklärung des Integrationsplans eingebettet ist und beispielsweise eine allgemeine Grundkompetenzförderung einschliesst. Gerade wenn bei der Fallführung keine Dolmetscher:innen zur Verfügung stehen, kann die FFST unter Zeitdruck geneigt sein, Klient:innen vorerst in einen Sprachkurs zu schicken.

Wie Gespräche mit NGOs zeigten, bestehen die grössten Angebotslücken weniger für junge Geflüchtete mit einem mittleren Bildungsrucksack als für solche, die schulungsgewohnt und in der Lokalsprache nicht alphabetisiert sind oder andere, die gebildet bis hochqualifiziert sind, aber ihre Sprachkenntnisse weiter verbessern möchten, ohne direkte Aussicht eine finanzierte Ausbildung oder Arbeit nachweisen zu können. Wenn diese Menschen dazu schon älter – ein sehr relativer Begriff – und/oder Asylsuchende sind, sind die Möglichkeiten umso beschränkter, da die Leistungserbringer:innen bemüht sind, im Hinblick auf die vereinbarten Leistungsziele «gute Risiken» zu privilegieren. Hier zeigen sich die Grenzen einer professionalisierten und getakteten Förderung, aber möglicherweise auch die Chancen einer Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlich engagierten Akteur:innen (vgl. 4.4: FRW-Interkultureller Dialog in ZG). Mehrere Interviewte sind der Ansicht, dass von wenigen Ausnahmen abgesehen Analphabet:innen praktisch nur mit Unterstützung durch Freiwillige jemals einen Lehrabschluss erlangen.

4.4 Vielversprechende Praktiken

Da die Palette der Sprachförderungsangebote inzwischen beträchtlich, aber auch einem ständigen Wandel unterworfen ist, war es kaum möglich, näher auf die Ausrichtung oder gar Qualität der Kurse einzugehen. Interessante Kursmodelle mit Begleitmassnahmen werden auch in Kapitel 6 angesprochen.

Die Kantone BE, SH und ZH bilden verschiedene **statusunabhängige Sprachkurse** an, die vom Kanton subventioniert und bei Sozialhilfeabhängigkeit ganz finanziert werden, sofern die FFST das Angebot unterstützt. In BE hat die Bildungsdirektion ab 2016 systematisch ein Sprachangebot ausgebaut, das allen Allophonen offensteht (vgl. Kapitel 7).

Als besonders erfolgreich für die Vermittlung sprachlicher Kompetenzen und schulischer Grundkompetenzen gilt nach Ansicht mehrerer Befragter die **Integrationsvorlehre (INVOL)**. Sie ist ein vom Bund mitfinanziertes Pilotprojekt, das 2018 lanciert wurde. Eine erfahrene Beobachterin einer NGO meint dazu:

INVOL funktioniert hervorragend, man muss das Angebot unbedingt noch ausbauen.

Sie zielt auf die berufliche Integration Geflüchteter ab, indem sie sie auf den Einstieg in die Berufsbildung (EBA, EFZ) vorbereitet. Ursprünglich für FL und VA konzipiert wird der Pilot ab 2025 verstetigt und seit 2022 auch auf junge Erwachsene von ausserhalb des Asylbereichs ausgeweitet (IN-VOL+).

Der Verein FRW-Interkultureller Dialog³³ in ZG feiert 2023 sein zehnjähriges Jubiläum. Eine hauptamtlich geführte Koordinationsstelle (210%) koordiniert die Freiwilligenarbeit von rund 130 Personen, davon etwa ein Drittel selber Geflüchtete. Der FRW arbeitet eng mit anderen Freiwilligenorganisationen, Unternehmen, Bildungseinrichtungen, der Politik und den Behörden zusammen. Im Rahmen eines innovativen Sprachlernprogramms werden vom Einführungskurs für Analphabet:innen bis B1 alle Sprachniveaus abgedeckt. Im «blended learning» werden Selbststudium an Hand einer professionellen Sprachlernsoftware mit kommunikativen Lehrmethoden und praktischer Anwendung der Sprache in realen Situationen kombiniert. Das individuelle Lerntempo und die klaren Regeln (einstündiges tägliches Lernen am Computer, wöchentlicher Besuch eines Lerntrainings sowie eines Praxistrainings) fördert die Motivation und führt zu einer enormen Intensivierung der Lernprozesse (bis B1). Bemerkenswert ist, dass gerade auch Geflüchtete, die teilweise seit Jahren in der Schweiz leben in diesem motivierenden Umfeld erstaunliche Fortschritte in der Sprache, aber auch andere Erfahrungen machen, die ihren Selbstwert stärken.

Die Sprachlernenden werden von zwei hauptamtlichen Schulleiterinnen begleitet (selber Geflüchtete), die ihnen auf der Basis der Sprachlehrer:innen-Rückmeldungen und der Software-Statistik individuelle Feedbacks geben und sie in ihrem Lernprozess unterstützen. Ein Schlüssel des Programms sind zusätzlich individuelle Lehrbetreuer:innen derselben Erstsprache, die sich freiwillig engagieren, um den Teilnehmenden einen «guten Start in die neue Sprachwelt zu ermöglichen» und sie bei Lernblockaden begleiten. Dies ist auch für erstere eine wertvolle Lern- und Leitungserfahrung, fördert die gegenseitige Unterstützung und den Teamgeist, die beide auch in interkulturelle Begegnungen und Kontakte münden und aktiv gepflegt werden.

Das FRW-Projekt unterstreicht geradezu exemplarisch, was eine Soziolinguistin der Uni Lausanne mehrfach beforscht hat: Nämlich wie sehr die sprachliche Entwicklung letztlich vom Umfeld und den sozialen Handlungsmöglichkeiten der Lernenden geprägt wird und bei Personen, die kein Sagen haben («personnes assignées au silence»), nur schlecht gelingen kann (Zeiter 2019). Sie schlägt deshalb, von der Sprachförderung im Kanton VD ausgehend, ein interessantes Modell für eine sinnvolle Komplementarität zwischen professionalisiertem Angebot (Sprachkurse) und essenzieller Freiwilligenarbeit (Sprachsozialisierung durch zivilgesellschaftliches Engagement) vor. Dabei unterstreicht sie, wie wichtig es ist, dass beide Parteien die Spezifität ihres Beitrags verstehen und den Beitrag der anderen Partei anerkennen, was wiederum einen gegenseitigen Lernprozess erfordert. Dabei sind auch die Bildungs- und Migrationsbehörden gefordert, die beiden Parteien nicht gegen einander auszuspielen (Zeiter 2023).

³³ FRW steht für Friede, Respekt und Würde: www.frwzg.ch.

5 Förderung zum Studium

Die gezielte Förderung des Zugangs von Geflüchteten zu einem Studium an einer Schweizer Hochschule wird hauptsächlich seit 2015 vermehrt thematisiert. Als Reaktion auf die zunehmenden Asylanträge hat eine Reihe von Akteur:innen diverse Initiativen und Projekte initiiert, um Geflüchteten ein Studium zu ermöglichen. Freiwillig tätige Studierende haben an diversen Universitäten Mentoringprogramme für die Begleitung von Geflüchteten aufgebaut. Der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) hat das Projekt «Perspektiven – Studium» lanciert, um das Engagement in den Universitäten beim Aufbau zu unterstützen. Gleichzeitig hat die Rektorenkonferenz «swissuniversities» die Universitäten dazu aufgefordert, ergreifbare Massnahmen zu überprüfen. Seither haben sich schweizweit, hauptsächlich in Universitätskantonen, über 23 Projekte entwickelt (VSS 2022), um den Geflüchteten, die vor der Flucht eine Hochschule absolviert oder besucht haben, sowie denjenigen, die ein Studium besuchen möchten, eine entsprechende Bildung zu ermöglichen.

Laut einer Schätzung des Bureau de l'intégration et de la citoyenneté (BIC) des Kanton Genfs haben ca. 10% der anerkannten Flüchtlinge und 5% der AS einen Universitätsabschluss (Crettenand & Reusse 2019). Dies deckt sich mit einer Studie des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Brücker et al. 2016), die auch Geflüchtete mit einem weiterführenden Schulabschluss (Gymnasium) sowie Studierende ohne Abschluss erfasst. Laut dieser Studie haben 32% der Geflüchteten einen weiterführenden Schulabschluss und 19% der Geflüchteten eine Universität oder andere Hochschule besucht. Auch das Bundesamt für Statistik hat die Ausbildungssituation der Einreisekohorte 2015 erfasst, von der 31% eine zertifizierte Ausbildung auf Sek II Niveau besitzen.³⁴ Demographisch gesehen könnte man also sagen, dass mindestens ein Viertel der Geflüchteten Hochschulniveau-Potenzial haben. Allerdings gibt es grosse Schwankungen je nach Zusammensetzung der Population.

Die Zielgruppe stösst auf viele politische, rechtliche, finanzielle und bürokratische Hürden, die einen Studienantritt erschweren. Aufgrund der verschiedenen KIPs und der Hochschulautonomie sind die Rahmenbedingungen der Studienförderung von Kanton zu Kanton sowie von Hochschule zu Hochschule unterschiedlich. Diese werden im Folgenden vorgestellt.

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Allgemeine Zugangsbedingungen

Grundsätzlich besitzen Geflüchtete keinen Anspruch auf eine nachobligatorische Bildung oder einen Zugang zu Fachhochschulen und Universitäten. Nichtsdestotrotz ist ein Aufenthaltsstatus aus dem Asylbereich kein Grund, jemandem den Zugang zu verwehren (Heiniger 2021, S. 13). Die Ermöglichung eines Hochschulstudiums bei entsprechendem Potenzial entspricht einer Empfehlung der IAS. Um studieren zu können, müssen Anwärter:innen allerdings über eine materielle Existenzsicherung und die notwendige Zulassung der Hochschule verfügen. Allgemein gilt jedoch als notwendige Bedingung die Anerkennung eines Schul- oder Hochschulabschlusses und ein Sprachnachweis mindestens auf C1-Niveau.

Für Personen aus Drittstaaten, die keinen EU-/EFTA-Abschluss haben, wird eine Anerkennung dadurch erschwert, dass keine einheitliche oder schweizweite Anerkennungspraxis existiert. Folglich gilt in der Regel ein Schulabschluss, der der Schweizer Matura gleichwertig ist und durch das Bestehen einer ECUS

³⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/monitoring/ausbildung-va-fl.html#accordion_20376660151693299379860.

Maturaäquivalenzprüfung anerkannt wird (Heiniger 2021, S. 13). Zusätzlich oder alternativ zum ECUS können ein bestimmter Notendurchschnitt sowie ein Zulassungsbescheid einer Hochschule im Herkunftsland als zusätzliche Voraussetzungen gelten.

Allgemein bestehen schon in den formellen Rahmenbedingungen eines Studienantritts Hürden für Geflüchtete: Während vielfach eine Kopie des Schulzeugnisses und ein Zulassungsschreiben einer Universität im Herkunftsland verlangt wird, beziehen sich finanzielle Hindernisse auf Semestergebühren oder die hohen Kosten der ECUS-Prüfung, sollte keine alternative Bildungsanerkennung möglich sein. Die benötigte Zeit, um die Zulassungsbedingung eines C1 Sprachniveaus zu erlangen, ist beträchtlich und somit für FFST und Geflüchtete mit grossen Opportunitätskosten verbunden.

5.1.2 Hochschulautonomie

Aufgrund der Autonomie, die es den Hochschulen erlaubt, ihre eigenen Zulassungsvoraussetzungen zu erlassen und Projekte zu lancieren, sind die Rahmenbedingungen für den Hochschulzugang und die Projektlandschaft stark vom Willen der Hochschule bzw. des Rektorats oder der Fakultät abhängig. Offenheit, Flexibilität und Verhandlungsmöglichkeiten des zuständigen Hochschulpersonals spielen eine grosse Rolle für die Förderung zum Studium. Laut Expert:innen beeinflussen diese die formellen Voraussetzungen eines Studienantritts – die Anerkennungsverfahren von Zeugnissen, Noten, Vorbildungen, Erstausbildungen, Zweitausbildungen, Arbeitserfahrung oder alternative Zulassungsverfahren, falls eine Bildungs- oder Praxisanerkennung nicht möglich ist. Zum anderen beeinflussen die genannten Umstände auch die Ressourcenmobilisierung für den Aufbau von Hochschulprojekten zur Vorbereitung, Begleitung und Beratung von Geflüchteten, da im Normalfall jede Hochschule ihr eigenes Projekt durchführt bzw. unterstützt.³⁵

Die Hochschulautonomie hat vielfältige Vor- und Nachteile. Die Vorteile bestehen darin, dass die Zulassungsbedingungen für Geflüchtete grosszügig gestaltet werden *können*. Der relative Nachteil ist, dass dies zu Unterschieden zwischen Hochschulen bzw. Kantonen führt. Die Verteilung von Geflüchteten nach dem Verteilungsschlüssel schafft also eine gewisse Lotterie im Bereich des Hochschulzugangs – ob jemand ein Projekt besuchen darf oder zum Studium zugelassen wird, hat eine geographische Abhängigkeit.³⁶

5.1.3 Stipendien

Allgemein haben laut der «Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen» Ausländer:innen mit einer Aufenthaltsbewilligung B erst nach fünf Jahren ein Recht auf ein Stipendium (2009, Art. 5, Abs. 1, lit. c).

³⁵ Zum Vergleich: Vor 2011 haben ausländische Studierenden von einem zentralen Vorbereitungskurs profitiert, der den Zugang zu Hochschulen ermöglichte.

³⁶ Geflüchtete können Hochschulprojekte in Nachbarkantonen besuchen oder einen Kantonswechsel beantragen, was jedoch eine zusätzliche Hürde darstellt.

Tabelle 6: Zugang zu Stipendien für Geflüchtete nach Status

Kanton	B	VA FL	VA A	AS
AG	Ja	Ja	Nein	Nein
BE	Ja	Ja	Nein	Nein
SZ	Ja	Ja	Ja	Ja
ZH	Ja	Ja	Nach 5 Jahren	Nein
ZG	Ja	Ja	Ja	Nein
SH	Ja	Ja	Nein	Nein
VS	Ja	Ja	Nein	Nein

Quelle: Deskscan und Interviews; internes EDK Dokument

Für FL gilt diese Frist jedoch nicht (2009, Art. 5, Abs. 1, lit. d). Sie sind somit ab Erhalt der Aufenthaltsbewilligung bezugsberechtigt und können von den kantonalen Ämtern für Ausbildungsbeiträge theoretisch eine Finanzierung erhalten. Dank dem Stipendienkonkordat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat diese Finanzierung auch einen minimalen Höchstansatz, da mit dem Konkordat eine schweizweite Harmonisierung der Stipendiengesetzgebungen bezweckt wird (Generalsekretariat EDK 2019).³⁷

Grundsätzlich gelten somit gemäss Flüchtlingskonvention für VA FL³⁸ die gleichen Rahmenbedingungen für Ausbildungsbeiträge wie bei FL. Im Gegensatz zu VA FL sind VA entweder überhaupt nicht stipendienberechtigt oder erst nach einer bestimmten Frist (siehe Tabelle 6). Für diese Gruppe gelten also je nach Kanton verschiedene Rahmenbedingungen, was den Zielen der IAS bzgl. der Gleichbehandlung zwischen Personen mit Status B und F widerspricht. AS sind im Normalfall auch nicht stipendienberechtigt, nur in SZ bilden diese einen Sonderfall.³⁹ In ZH und SH sind jährliche Einzelfälle von AS mit Stipendium nachweisbar (Bundesamt für Statistik 2021), obwohl es in ZH gemäss unserer Recherche kein Stipendium für AS gibt.

5.2 Neuere Entwicklungen und aktuelle Lage

5.2.1 Integrationsagenda Schweiz und interinstitutionelle Zusammenarbeit

Die Förderung zum Studium in den sieben Kantonen war bis vor Kurzem wenig abgestützt und wurde institutionell kaum gefördert – ausser an Hochschulen, an denen ausdrücklich ein Wille des Rektorats bestand, um den Zugang zu erleichtern. Mit der Einführung der IAS und der entsprechenden expliziten Erwähnung des Zugangs zur Tertiärstufe, ist ein Instrument vorhanden, um die Studienförderung als eine offizielle politische und rechtliche Förderung anzuerkennen.

«Spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene sollen Zugang haben zu Bildungswegen, die zu einem staatlich anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II und/oder Tertiärstufe führen.» (KDK, EDK, SODK 2018)

Die IAS mit ihrem Bildungsfokus ist somit als ein ausschlaggebender Faktor der Förderung zum Studium zu betrachten. Durch die IAS wurde nicht nur die Finanzierung der Integrationsförderung durch die Integrations-

³⁷ Alle Kantone dieser Studie, ausser SZ, sind dem Konkordat beigetreten.

³⁸ Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge vgl. Abkürzungsverzeichnis

³⁹ Zwölf Personen konnten 2020 von einem Stipendium profitieren.

pauschale erhöht, sondern auch eine Grundlage für eine interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und kantonalen Behörden geschaffen. Dadurch konnten laut Expert:innen die Handlungsmöglichkeiten der relevanten Akteure erweitert werden, um bestehende Projekte weiterzuentwickeln oder sogar neue aufzubauen. Vielversprechende Projekte wie «Integral» oder «Road to Study» sowie andere in Kantonen, die durch die Studie nicht abgedeckt werden, begannen ab 2020.

Die IAS war ausschlaggebend für das Programm. Auch mit der Finanzierung, da die Integrationspauschale Bildungsintegrationsprogramme auch auf tertiärem Niveau fördert.

Grundsätzlich gibt es seit 2016 stetig mehr Kollaboration zwischen zivilgesellschaftlichen und kantonalen Behörden. Dies ermöglicht auf der einen Seite die Anerkennung der Hochschulprojekte als eine legitime Integrationsmassnahme, damit Gemeinden und FFST die Förderung zum Studium als eine vertrauenswürdige, valable und evtl. finanzierbare Option betrachten können. Auf der anderen Seite kann die Zusammenarbeit auch Auswirkungen auf den Informationsfluss haben, indem der Zugang zu kantonalen Kommunikationskanälen und Netzwerken möglich wird.

5.2.2 Rolle der fallführenden Stellen

FFST bilden eine wichtige Rahmenbedingung für die Förderung zum Studium, da sie grundsätzlich die Fallführung und den Integrationsplan konzipieren, welche die Massnahmen der Integrationsförderung bestimmen. Dementsprechend liegt es faktisch im Ermessen der FFST, ob eine Ausbildung auf Tertiärstufe je nach Kontext überhaupt erwogen werden kann oder nicht.

Laut Expert:innen hält sich die Nachfrage nach Hochschulprogrammen bisher in Grenzen. Während sich im Herbstsemester 2021 für den «START! Studium»-Vorbereitungskurs 40 Personen eingeschrieben haben, sind bei «Integral» fünf und in «Road to Study» zwei Personen angemeldet (VSS 2022). Letztere sind jedoch Pilotprojekte und eine niedrige Teilnehmeranzahl ist beabsichtigt. Für FFST ist dies eine Frage der Qualifikation und Eignung der Geflüchteten, da eine Studienförderung nur für die bereits gebildete Minderheit von Geflüchteten überhaupt in Frage kommt und dementsprechend gefordert wird. Für Hochschulprojektkoordinator:innen liegt die Ursache eher beim Informationsmangel und der fehlenden Finanzierung.

Die meisten Gemeinden sind dezidiert der Ansicht, dass Sozialhilfe und Asylfürsorge nicht für eine Tertiärausbildung gedacht sind. (Person aus der Sozialarbeit)

Auf der einen Seite sind FFST möglicherweise über die Existenz der Hochschulprogramme nicht informiert oder die Information wird nicht an potenzielle Teilnehmende weitergegeben, obwohl einzelne Kantone die die Information gezielt verbreiten (Newsletter, Fachtreffen usw.). Nach Ansicht von Expert:innen spiegelt sich die relativ niedrige Nachfrage in den Dequalifizierungsquoten von Geflüchteten wider, da die Schweiz ein konservatives Rekrutierungs- und Bildungsanerkennungssystem kennt (Tamò-Gafner 2022, S. 168). Diese ist manchmal jedoch auch vom persönlichen Interesse, so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt einzutreten, beeinflusst. Geflüchtete und FFST stehen also vor der Entscheidung, entweder einen schnellen Einstieg in den Arbeitsmarkt über relativ niedrige Positionen zu finden, was evtl. zu ihrer Dequalifizierung, aber auch zu finanzieller Unabhängigkeit führt, oder eine Requalifizierung durch eine Universitätsausbildung mit vielen (bürokratischen) Hindernissen ins Auge zu fassen. Nichtsdestotrotz ist laut Expertiseinterviews ein erhöhtes Interesse für Hochschulprogramme an Fachhochschulen bemerkbar, da diese einen grösseren Praxisbezug haben als Universitäten.

Auf der anderen Seite spielen bei der Finanzierungsfrage meistens mehrere Aspekte eine Rolle. Erstens die Finanzierung der Vorbereitungskurse, da eine Zulassung nach dem Vorbereitungskurs nicht garantiert ist, und

Kosten je nach kantonalen Rahmenbedingungen nicht übernommen werden. Zweitens müssten im Falle einer Zulassung zum Studium die Lebenshaltungskosten von der Sozialhilfe übernommen werden, da die Kosten und Gebühren die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten (durch Stipendien oder Erwerbstätigkeit) meist übersteigen. Entsprechende Leistungen werden allerdings meist verweigert.

Es braucht mehr Überzeugung bei den Gemeinden. Es geht nicht nur darum, dass die Person für ein Jahr bei einem Vorbereitungskurs mitmacht. Das Ziel ist, dass man später ein Studium anfangen kann. Natürlich rechnen Gemeinden damit, dass sie diese Personen nicht schnell aus der Sozialhilfe entlassen können.

Wenn man von der Initiative einzelner Universitäten einmal absieht, spielen Regelstrukturen bisher eine beschränkte Rolle in der Förderung zum Studium. Für den Studienzugang werden, analog zum früheren Bildungsparadigma, Parallelangebote für Geflüchtete konzipiert und entwickelt, um eine Zulassung möglich zu machen. Laut Expert:innen ist die Beteiligung der Bildungsregelstrukturen wie etwa der kantonalen Bildungsdirektionen beschränkt. Umso wünschenswerter wäre eine entsprechende Unterstützung, um etwa Kostengutsprachen zu koordinieren und die Förderung in eine strukturelle Finanzierung einzubetten. Ein konkretes Beispiel dafür wäre der Hochschulvorbereitungskurs⁴⁰ der Berner Fachhochschule, der auch für Geflüchtete offen ist.

5.2.3 Rolle von Förderstiftungen

Aus mehreren Gesprächen und Unterlagen geht hervor, dass Stiftungen eine grosse Rolle in der Förderung zum Studium spielen. Einerseits beteiligen sie sich Stiftungen an der Finanzierung der meisten Hochschulprojekte wie «Perspektiven – Studium» der VSS. Andererseits beteiligen sich Stiftungen auch an der Einzelfallfinanzierung, d.h. sie vergeben Stipendien an Geflüchtete, hauptsächlich wenn diese entweder nicht stipendienberechtigt sind oder sich ausserhalb der Bundesfinanzierung befinden und somit die Kosten selber tragen müssten.

5.2.4 Projekte zur Förderung zum Studium

In den 7 Kantonen dieser Studie werden 10 Projekte zur Studienförderung in ZH, BE, VS und AG, fünf davon in ZH, umgesetzt. Alle Projekte erfolgen in Zusammenarbeit mit «Perspektiven – Studium» des Verbands der Schweizer Studierendenschaften (VSS), welcher als einer der wichtigsten Akteure des Bereichs betrachtet werden kann.

Projekte, die ein Studium fördern, können in drei Kategorien eingeteilt werden, nämlich (1) Hochschulvorbereitungskurse, (2) Schnuppersemester und (3) Mentoringprogramme bzw. Anlaufstellen. Vorbereitungskurse sind eine relativ neue Kategorie, die im Vergleich zum üblichen Angebot spezifisch auf eine Studienzulassung zielen, wie etwa durch Fachkurse, Kurzpraktika, Hochschulmodule, Mentoringprogramme oder anrechenbare ECTS. Schnuppersemester charakterisieren sich durch eine unverbindliche Teilnahme von Geflüchteten an der Hochschule – Vorlesungen und Kurse stehen offen, Teilnahme an Prüfungen oder eine Zertifizierung i.d.R. nicht. Mentoringprogramme sind beschränkt auf die Begleitung, Information und Beratung von Interessierten und Teilnehmer:innen anderer Projekte.

⁴⁰ <https://www.bfh.ch/de/studium/vorkurse/hochschulvorbereitungskurs/>

Tabelle 7: Teilnehmende der Förderprojekte zum (Zugang zu) Studium nach Kantonen und Hochschulen

Kategorie	Kanton	Projekt	Hochschule	TN
Vorbereitungskurse	ZH	Start! Studium – Integrationsvorkurs an der UZH	UZH	129
	AG	Integral (INVOST)	FHNW	5
	VS	Road to Study Social Work (INVOST)	HES-SO	2
	BE	Hochschulvorbereitungskurs	BFH-TI	k. A.
Schnuppersemester	ZH	Discovery Semester	ETH	91
	ZH	Schnuppersemester	ZHdK	40
	BE	Creation for All	HKB	9
	BE	Offener Hörsaal	UniBE	206
Mentoringprogramme	ZH	SEET – Support Education, Empower Together	Privat	k. A.
	ZH	Anlaufstelle für Geflüchtete	ZHAW	k. A.

Quelle: VSS «Perspektive – Studium». Stand August 2022

5.2.5 Profil der Teilnehmenden

Die Zahlen der Teilnehmenden blieben seit 2015 etwa konstant, ausser für das START! Studium Projekt der UZH, das mit der Aufnahme in das Zürcher KIP und den Angebotskatalog 2021 die Teilnehmendenzahlen vorübergehend erhöhen konnte; seit 2022 sind diese jedoch wieder rückläufig. Die Evaluation von VSS (2022) für alle Hochschulprojekte zeigt auch, dass sich die Profile der Teilnehmenden zwischen Frühlingsemester 2015 und 2022 teils verändert haben. Während 2015 die Hälfte der Teilnehmenden aus Afghanistan (30%) und Iran (25%) stammten, ist 2022 die Türkei mit 57% das meist repräsentierte Herkunftsland. Die Hälfte der Teilnehmenden sind FL (52%), aber die zweite Gruppe besteht aus AS (33%). Es machen deutlich mehr Männer mit als Frauen, erstere machen zwei Drittel aus. Zwei Drittel der Teilnehmenden haben ein B1/B2-Sprachniveau, ein Drittel ein A1/A2-Niveau. Letztlich sind 75% der Teilnehmenden zwischen 26 und 40 Jahre alt und ca. die Hälfte besitzt schon einen Bachelorabschluss und ist seit 3 Jahren in der Schweiz.

5.3 Zwischenfazit

Zwei Entwicklungen betreffend Zugang von Geflüchteten zu den Hochschulen oder zumindest zu entsprechenden Vorbereitungskursen seit 2015 sind bemerkenswert, wenn auch nicht erstaunlich: Einerseits die Tatsache, dass es primär zivilgesellschaftliche Akteur:innen (Stiftungen), Studentenvereinigungen und Universitäten waren, die möglicherweise unter dem Einfluss von gleichlaufenden Trends in anderen Staaten einen Impuls zur Öffnung gegeben haben. Andererseits stützten die Bildungs- und Migrationsbehörden das Momentum mit Blick auf die Devise Bildung vor Arbeit, wobei vermutlich Sorgen wegen des drohenden oder bereits bestehenden Fachkräftemangels eine Rolle gespielt hatten.

Wie die bescheidenen Teilnahmequoten an den Förderprojekten in der Praxis belegen, hält sich der Erfolg dieser Initiativen in Grenzen, was zweifellos mehrere Gründe hat. Nicht zuletzt zeigt auch die (Basis der) Sozialarbeit in Kantonen und Gemeinden eine gewisse Skepsis, die finanziellen und administrativen Hindernisse im Zugang zu den Unis und FH aus dem Weg zu räumen und dadurch das konservative Sozialhilfe- und Stipendiensystem herauszufordern. Dies gilt trotz valablen Argumenten für mehr Chancengerechtigkeit gegenüber Geflüchteten, die nicht auf Privathilfe von eigenen Akademikerfamilien zählen können. Es bleibt abzuwarten, wie sich die bisher eher konstanten Zulassungen (Zugänge und Abgänge mit Abschlüssen) an Unis in Zukunft entwickeln, falls denn die entsprechenden Daten zugänglich gemacht werden.

5.4 Vielversprechende Praktiken

Neben den oben genannten Förderprojekten, sind folgende Initiativen zu erwähnen:

Horizon académique wurde ab 2016 an der Universität Genève lanciert und ist das umfassendste Brückenprogramm zur Vorbereitung der regulären Studienaufnahme von Geflüchteten (mit N, F oder B-Bewilligung) und anderen jungen Menschen im Familiennachzug. Es umfasst auch das IHEID und die Genfer Hochschulen (HES-SO). Es wurde mit Unterstützung des Bureau de l'intégration et de la citoyenneté (BIC) des Kantons im Rahmen der IAS und des KIP unterstützt. Das Programm bietet eine innovative pädagogische Herangehensweise mit einer Differenzierung zwischen den Teilnehmenden je nach ihrem Französischniveau. Es wurde am Dies academicus 2022, der unter dem Motto «Teilen von Wissen» stand, mit dem renommierten Innovationspreis ausgezeichnet.

Virtuelle ECTS: Bisher erteilt nur der Hochschulvorbereitungskurs der UNIGE, IHEID, HES-SO virtuelle ECTS, die im Falle einer Aufnahme eines regulären Studiums später angerechnet werden können. Dies steht im Kontrast zu Schnupperprojekten, die zwar einen Kurs- und Prüfungsbesuch ermöglichen, aber keine Anrechnungsalternativen anbieten.

Anerkennung der Praxiserfahrung unabhängig vom Herkunftsland: Für die Aufnahme in eine FH braucht es normalerweise Praxiserfahrung. An der FHNW konnte die Berufserfahrung im Herkunftsland vereinfacht anerkannt werden und andere Teilnehmende konnten durch die Vernetzung in der FH vereinfacht ein Praktikum finden.

Zulassungsprüfungen trotz Nichtanerkennung der Vorbildung: Die FHNW bietet Zulassungsprüfungen an, falls der Vorbildungsnachweis nicht anerkannt wurde, womit ein Antritt trotzdem möglich ist.

Erlass und Übernahme von Gebühren: Das Projekt der ZHdK bietet die Möglichkeit zur Übernahme der Reisekosten. Die FHNW bietet finanzielle Unterstützung, indem Teilnehmenden beispielsweise die Einschreibe- und Semestergebühren erlassen werden.

KIP «Label»: Laut Expert:innen weckt die kantonale Anerkennung der Hochschulprojekte als eine Integrationsmassnahme innerhalb des Rahmens der KIP das Vertrauen der Gemeinden und FFST.

6 Begleitmassnahmen auf dem Bildungsweg

6.1 Betreuungsangebote für Eltern

6.1.1 Rahmenbedingungen

Ein Teil der jungen Geflüchteten sind Eltern von kleinen Kindern, die mit ihren Familien zusammen – oder (vorläufig) in Eineltern-Haushalten – leben, wobei letzteres bei Frauen häufiger vorkommt. In der Vergangenheit kam es oft vor, dass sie aufgrund der Betreuungspflichten nur beschränkt oder gar nicht an Bildungsangeboten teilnehmen konnten. Angaben darüber, wie viele Frauen absichtlich oder allenfalls auf Druck des Partners, auf eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit verzichteten, sind nicht bekannt (Stutz et al. 2019). Gemäss mehrerer Fachpersonen kommt dies eher seltener vor als oft vermutet wird, zumindest wenn junge Frauen wie Männer ermutigt werden, sich trotz Erziehungspflichten sprachlich oder beruflich weiterzubilden. Was die Erwerbstätigkeit angeht, weist das Monitoring der Integrationsförderung des BFS für die FL/VA der Einreisekohorte 2014 einen um über die Hälfte höhere Erwerbstätigkeit von Männern aus.⁴¹

Während einzelne Kantone oder Gemeinden seit Beginn des Jahrhunderts Kitaplätze oder Sprachkurse mit Betreuungsmöglichkeiten fördern, bleiben solche anderswo generell Mangelware und stehen vielfach nur berufstätigen Eltern zur Verfügung. Meist hinter vorgehaltener Hand wird darauf hingewiesen, wie schwer und teuer es generell sei, Kitaplätze zu finden. Wie uns mehrfach berichtet wurde, ist dieser Einwand in einzelnen Gemeinden oder Sozialdiensten nach wie vor politikleitend. Dabei sollte gerade die Knappheit für breite Bevölkerungsschichten ein Grund mehr sein, ein möglichst breites Angebot zu fördern.

6.1.2 Massnahmen und Projekte

Gleichzeitig zeichnet sich aber insgesamt eine Wende zu (etwas) mehr Frühförderung in Kitas ab, die infolge der IAS verstärkt wird. Während wir die Kitapolitik nicht im Einzelnen ausleuchten konnten, sei kurz auf den Kanton VS verwiesen, der ab drei Jahren allen Familien zweimal die Woche einen Kitaplatz mit sprachlicher Frühförderung anbietet (kantonaler Dienst für die Jugend), unabhängig davon, ob die Eltern erwerbstätig sind oder nicht. Im Kanton Bern sind Betreuungsgutscheine verfügbar, die in der Sozialhilfe und unter gewissen Bedingungen kostenlos abgegeben werden.

Bei Kleinkindern bis dreijährig ist die Erwerbstätigkeit der Eltern eine Voraussetzung für einen Kita-Platz. In ZH wird strikt darauf geachtet, dass Kindertagesstätten über die Regelstrukturen und nicht aus IAS-Mitteln finanziert werden, um zu vermeiden, dass Gemeinden die Kosten auf die spezifische Integrationsförderung überwälzen.

Ferner ergaben die Gespräche, dass alle Kantone zumindest Einstiegs-Sprachkurse oder auch andere Angebote mit (kostenlosen) Betreuungsmöglichkeiten anbieten, die oft aus IAS-Mitteln bestritten werden. Etwas spärlicher sieht die Situation bei ganzen Bildungswegen oder Berufseinstiegsförderung etwa für jüngere Mütter aus. Auch beim AMIE-F⁴² in ZH, welches spezifisch für Flüchtlingsmütter konzipiert ist, müssen die FFST einen Krippenplatz oder eine andere Betreuungsmöglichkeit organisieren, da das Projekt keine eigene Kinderbetreuung anbietet. Zwei Fachpersonen gaben zu bedenken, dass die 2021 überarbeiteten Richtlinien für Tagesmütter und -familien des Bundes inzwischen zu restriktiv und kompliziert seien, was die Engpässe an Betreuungsmöglichkeiten eindeutig verschärfe.

⁴¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/arbeitsmarkt.html>

⁴² <https://www.sah-zh.ch/amie-f.html>

Die Bereitstellung einer Kinderbetreuung ist vielfach unabdingbar und versteht sich im Interesse der Gesamtgesellschaft: Sie lässt sich grundsätzlich aus der Situation der Geflüchteten, ihrem spezifischen Bedarf (weniger Familienanschluss vor Ort) und Gründen der Chancengerechtigkeit ableiten.⁴³ Selbstverständlich müsste sie allen jungen Eltern in vergleichbaren Lebenslagen gewährt werden. In einem Punkt sind sich Fachleute weitgehend einig: Die Kinderbetreuung hat einen beträchtlichen Preis (Kosten) und ist – zumindest längerfristig – über die Regelstrukturen zu gewährleisten. Der Kanton SH betreibt ein Pilotprogramm zur Finanzierung von Kitaplätzen für geflüchtete junge Eltern in Ausbildung (vgl. 6.3).

6.2 Angebote für Personen mit Traumafolgestörungen

6.2.1 Rahmenbedingungen

Internationale Studien belegen, dass ein beträchtlicher Anteil der Geflüchteten an Trauma-Folgeerkrankungen oder anderen psychologischen Störungen leidet – Müller et al. (2018) gehen von 40-50% aus, wobei die Lage je nach Hintergrund und Migrationsverlauf sehr unterschiedlich ist. Fachleute sind sich einig, dass eine möglichst frühe Erkennung die betreffenden Menschen vor einer Chronifizierung schützt und beträchtliche Folgekosten psychischer, sozialer und finanzieller Art vermeiden kann. Zwar sind alle Geflüchteten prinzipiell grundversichert und haben daher Zugang zur Gesundheitsversorgung. Trotzdem ist die Versorgung bezüglich psychischer Störungen generell ungenügend. Eine befragte Fachperson bringt die Lage, wie sie aus praktisch allen Kantonen ähnlich zurückgemeldet wird, folgendermassen auf den Punkt:

Es besteht eine riesige Versorgungslücke zwischen dem bestehenden Informationsangebot und der stationären Notfallversorgung.

Da die Unterversorgung keineswegs nur Geflüchtete betrifft, werden diese trotz unbestrittenem Behandlungsbedarf selbst bei guten Heilungschancen umso weniger prioritär behandelt, als teilweise sprachliche und manchmal aufenthaltsrechtliche oder andere Gründe (mangelnde Information, Tabuisierung) den Zugang zu Behandlung zusätzlich erschweren. Infolge der Covid-Pandemie haben sich die ohnehin bestehenden Ressourcenengpässe beim Gesundheitspersonal weiter verschärft, insbesondere was Kinder und Jugendliche angeht. Ausserdem kann von einem systematischen Screening auf Früherkennung psychischer Störungen bei Geflüchteten, wie es von Fachpersonen oder Studien (Heiniger & Kaiser 2020; Amacker et al. 2019) angeregt wird, bisher nicht die Rede sein.

Gemäss einer Aussage sind die Behörden (SEM und BAG) am Entwickeln zweier Screeningtools zur Erfassung von Traumata bei Geflüchteten (die auch mit Blick auf die Asylverfahren von Bedeutung – Einschätzung der Glaubwürdigkeit – sind): Das Instrument «Präscreening Psy» wurde für die Früherkennung und Unterstützung von Personen mit traumatischen Erfahrungen entwickelt und kann in rund 30 Sprachen verwendet werden. Ziel ist es, das Bewusstsein zu fördern und Unterstützung für besondere Bedürfnisse zu bieten.⁴⁴

Im Rahmen des vorliegenden Mappings ging es weniger um eine generelle Abklärung der Versorgung, als um die Frage, inwiefern Bildungsangebote auch für leicht oder mittelstark betroffene junge Menschen zugänglich sind und entsprechende Begleitmassnahmen bestehen. Dabei hat sich herausgestellt, dass es kaum spezifische Bildungsmassnahmen für die betroffenen Zielgruppen gibt. Eine Ausnahme stellt ein Deutschkurs auf A1-Stufe dar, der sich an schwer traumatisierte Geflüchtete richtet und vom Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer (AFK) an der Universität ZH angeboten wird. Dieser baut auf einem traumapädagogischen Ansatz

⁴³ Wie mehrheitsfähig diese Überlegung ist, bleibe dahingestellt.

⁴⁴ <https://www.mmcheck.ch/app/welcomepsy.php>. Weitere Hinweise zur Verwendung des Tools waren nicht in Erfahrung zu bringen.

auf, der Vertrauen vermittelt, keinen Lerndruck erzeugt und versucht, durch Sprachunterricht, die Beziehungsfähigkeit und Bewältigungsstrategien der Lernenden zu fördern (Kafehsy 2017).

Einzelne Expert:innen machten ferner darauf aufmerksam, dass gewisse Angebote die Aufnahme von Teilnehmenden mit Traumafolgestörungen zumindest nicht ausschliessen oder sogar explizit ansprechen. Mehrere Integrationsverantwortliche waren ferner der Ansicht, dass zukünftig näher zu untersuchen wäre, ob und wie die Zuteilung zu solchen Projekten mit reduziertem Lernrhythmus abgewickelt wird und wie sie funktionieren.

6.2.2 Massnahmen zu Begleitung und Unterstützung

Bemerkenswert scheint, dass der Handlungsbedarf in diesem Bereich inzwischen in breiten Fachkreisen erkannt ist. Dies ist auch der Grund, weshalb von privater Seite – teils mit Unterstützung aus öffentlichen Mitteln – verschiedene interessante Projekte lanciert wurden, die von der Früherkennung über niederschwellige Beratung bis hin zu Behandlungsangeboten reichen. Eine Fachperson mit langjähriger Erfahrung betont, dass Traumabelastungen als gewichtige Integrationshindernisse zunehmend ins Bewusstsein der Verantwortlichen rücken, was sie zuversichtlich stimme. Allerdings vertraten bisher gewisse Behörden und Fachkreise die Ansicht, dass eine Behandlung erst dann in Frage kommt, wenn Aufenthaltsperspektive und -ort geklärt sind, da eine Therapie Stabilität der Lebensverhältnisse erfordert, und allfällige Abbrüche zu einer Retraumatisierung führen können. Andere Spezialist:innen sind demgegenüber der Meinung, dass möglichst frühe – auch niederschwellige oder kurze – Interventionen in vielen Fällen nottun und durchaus wirksam sind. Dabei müssen die Fachpersonen keineswegs immer mit der weissen Bluse des «Psy» auftreten, was in vielen – ansässigen wie migrantischen – Bevölkerungsschichten mitunter auf Skepsis bis Ablehnung stösst, sondern können ihre Unterstützung alltagstauglich ausrichten (Tipps für Stressbewältigung, Schlafhilfe, Förderung der Selbstwirksamkeit usw.). Dies kann sowohl durch individuelle Psychoedukation wie auch im Rahmen kollektiver Massnahmen zur Gesundheitsförderung geschehen.

Solche Massnahmen sind bildungsbegleitend oder parallel zu einer Berufstätigkeit zu verstehen. Wie in Gesprächen mehrmals betont wurde, kann gerade eine erzwungene Untätigkeit in vielen Fällen ein aggravierender Faktor für den Gesundheitszustand darstellen. Es ist deshalb umso wichtiger, Lernende oder Erwerbstätige nicht unbedingt freizustellen. Zwei systembedingte Problemfelder wurden wiederholt unterstrichen: Einerseits die Folgen fehlender Tagesstrukturen und Beschäftigungen bei abgewiesenen AS in der Nothilfe, die gerade bei Jugendlichen und Erwachsenen bis 35, die weder einer Ausbildung noch einer Berufstätigkeit nachgehen (können), zu erheblichen psychischen Gesundheitsstörungen, Substanzabhängigkeiten oder gar Suizidalität führen können (Ruckstuhl et al. 2022). Andererseits erwähnten die Fachleute die mangelnde Regelung der Finanzierung von transkulturellen Dolmetschdiensten, die inzwischen zwar in den meisten Kantonen vorhanden sind und auch telefonisch konsultiert werden können. Die Bereitschaft der Gemeinden oder Gesundheitsinstitutionen, die Kosten zu übernehmen, erweist sich als sehr unterschiedlich. Zwar gibt es auch Therapeut:innen, die eine Intervention mit Dolmetschenden ablehnen, aber wer sich im Umgang mit dem Trialog (Dialog zu Dritt) etwas auskennt, kann der Situation auch positive Seiten abgewinnen, sofern die Finanzierung gewährleistet wird.

In BE unterstützte der Verein «Papilio» die Vermittlung von psychotherapeutischer Begleitung für Geflüchtete mittels Übernahme von Dolmetschkosten, musste die Tätigkeit aber einstellen, nachdem die Koordination mit zuständigen Stellen nicht ausreichend gewährleistet werden konnte. Dieses Beispiel weist darauf hin, wie wichtig die Einbettung in eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen Akteuren selbst für (ganz oder teilweise) privat finanzierte Projekte sein kann. Interessant ist diesbezüglich die Erfahrung aus AG: Nachdem die Integrationsverantwortlichen Ende der Zehnerjahre feststellten, wie gross die Lücke ausserhalb der Notfall-

versorgung war, wurde eine Zusammenarbeit mit verschiedenen Vereinen gefördert, deren Kompetenzen und Tätigkeiten geschätzt werden: ComPaxion/Ipso, NCBI-Brückenbauer:innen & Trauma, Psy4Asyl (vgl. 6.3).

6.3 Vielversprechende Praktiken

Kinderbetreuung für auszubildende Eltern: Die meisten Interviewten sind sich einig, dass zwar einzelne Kurse mit Kinderbetreuung bestehen, die mitunter aus IAS-Mitteln finanziert werden, aber diese sind keineswegs ausreichend. Deshalb wäre eine strukturelle Kita-Förderung nachhaltiger. Im Rahmen eines mehrjährigen **Pilotprogramms** verfolgt der Kanton SH das Ziel, allen jüngeren Müttern mit entsprechendem Bedarf einen **Kitaplatz** zu organisieren, damit sie eine Ausbildung absolvieren können. Das Programm ist seit 2022 aktiv. Im Kanton ist ausserdem eine «offene Kita» für Kinder aus einheimischen und geflüchteten Familien geplant.

Vielfältige, insbesondere niederschwellige Angebote für Personen mit Traumafolgestörungen:

Brückenbauer:innen für die psychische Gesundheit von Geflüchteten: Das Angebot wird von Ende 2020 bis Ende 2025 in ZH und benachbarten Kantonen (SH, AG, ZG, TG, SG, SZ) angeboten und fördert eine niederschwellige Stabilisierung von psychisch belasteten Geflüchteten. Dabei empfehlen Psychotherapeut:innen eine ambulante Begleitung durch speziell ausgebildete «Brückenbauer:innen», die Klient:innen orientieren, motivieren und unterstützen. Die Kosten für die Behandlungen werden von Krankenkassen übernommen; die Kosten der Soziointegration werden je nach Kanton unterschiedlich finanziert.

ComPaxion/Ipso, Paxion: Psychosozialer Support in Herkunftssprachen von ausgebildeten Geflüchteten für Geflüchtete: «Im ersten Projektjahr werden vorqualifizierte Geflüchtete weitergebildet: Drei Monate Intensivtraining und neun Monate begleitetes Praktikum. Ab dem zweiten Jahr wird das transkulturelle psychosoziale Counseling (im Angestelltenverhältnis) in Beratungsstellen und online angeboten.» (paxion.ch) Regionale Paxion-Projekte sind in AG und in ZG aktiv, wobei für 2024 geplant ist, in Aarau und Zug Beratungsstellen zu eröffnen.

Psy4Asyl: Angebote an Geflüchtete, Fachpersonen und freiwillige Engagierte: Gesundheitsförderung, Therapie/Beratung für Geflüchtete, Weiterbildung und Beratung auch für Fachpersonen, freiwillig Engagierte und Gastfamilien, Öffentlichkeitsarbeit. Eine Weiterentwicklung zum Kompetenzzentrum ist in Gang. Folgende bereits bestehende oder neue Angebote sind geplant: Fachberatung, Weiterbildung Fachpersonen/Begleitstrukturen, Angebote Psychoedukation, Ressourcenabklärung, Triagestelle in Strukturen der Gesundheitsversorgung.

SPIRIT: Dieses Projekt bildet etwas niederschwelliger als ComPaxion Geflüchtete zur Unterstützung aus und fördert Kurzinterventionen bei anderen Geflüchteten. Die Fachstelle Integration des Kantons ZH sowie weitere Kantone unterstützen zusammen mit anderen Konsortiumspartner:innen das von AFK und SRK lancierte Projekt SPIRIT, das zum Ziel hat, von der WHO entwickelte Kurzinterventionen von Geflüchteten für Geflüchtete zu fördern (Problem Management Plus, PM+).

Erwähnenswert in diesem Kontext ist ferner die **Berufsschule Scala in Aarau** (www.berufsschule-scala.ch), die praktisch begabten Jugendlichen mit einem Handicap eine niveaugerechte Berufsbildung im dualen Verfahren bietet. Es handelt sich um eine der ersten Berufsschulen, die konsequent ressourcenorientiert auf junge Menschen mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind. Der Kanton AG hat kombiniert mit Job-Coaching-Angeboten gute Erfahrungen mit diesem Bildungsweg gemacht. Zudem gibt es ein «Basiskurs» für Deutsch für Personen mit sehr geringer Lernprogression.

7 Auf dem Weg zu einer Gesamtkonzeption Bildung für Geflüchtete?

7.1 Bildungslandschaft Schweiz und Integration von Geflüchteten

Aus einer Vogelperspektive drängen sich an dieser Stelle Hinweise auf die Frage der Anschlussfähigkeit zwischen spezifischen Förderangeboten (IAS/KIP) und dem Regelbetrieb der Bildung auf. Dabei gilt es zu beachten, dass viele der strukturellen Erschwernisse beim Bildungszugang keineswegs nur Geflüchtete betreffen, sondern generell sozial benachteiligte und mobile Jugendliche, deren Laufbahn nicht planmässig verläuft (Informationsbedarf, unklare Zuständigkeiten an Schnittstellen, sogenannte Drehtüreffekte⁴⁵ usw.). Vereinzelt wurde berichtet, dass migrationsspezifische Angebote mitunter von eingebürgerten Jugendlichen oder solchen ohne Migrationsgeschichte genutzt werden. Eine solche Durchlässigkeit⁴⁶ zwischen spezifischen, «ordentlichen» und privaten Angeboten im Sinn einer bedarfsgerechten, statusunabhängigen Förderung ist grundsätzlich sinnvoll.

Allerdings gilt es auch zu beachten, dass die vielgerühmte Durchlässigkeit* des Schweizer Regelbildungssystems – besonders für unterprivilegierte Menschen – auch nach «unten», in eine weniger anschlussfähige Stufe führen kann (Kost 2018). Teilweise sind die Stolpersteine bei System- oder Stufenwechseln bekannt, und in zahlreichen Kantonen werden bereits vielversprechende Modelle entwickelt, um sie zu überwinden (vgl. Stutz et al. 2019). So werden insbesondere die Empfehlungen von Schmidlin et al. (2018) hinsichtlich systemübergreifender Triage, Betreuungsketten, flexible Zugangssteuerung, Qualität und Anschlussfähigkeit (zielgruppenspezifischer) Massnahmen angestrebt.

Umfassende Konzeptionen der Bildung für Geflüchtete, die sowohl spezifische Massnahmen im öffentlichen und eventuell privatfinanzierten Bereich (von Privatunternehmen oder gemeinnützigen Stiftungen) sowie Angebote der Regelstrukturen und entsprechende Anschlüsse oder Übergänge umfassen, waren den befragten Expert:innen in keinem der analysierten Kantone oder darüber hinaus bekannt.

Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass schon die Regelstrukturen einzelner Kantone mit den drei politischen Ebenen einigermassen komplex sind. Nimmt man nun die asyl- und ausländerrechtlichen Regelungen hinzu, welche für Geflüchtete – mit Differenzierungen zwischen B, F, N und S-Status – vielfach Sonderregelungen bezüglich Aufenthalt, Mobilität, Sozialhilfe, Stipendienwesen usw. vorsehen, wird die Lage unübersichtlich. Ausserdem ist zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Mappings Vieles noch im Aufbau oder Umbruch – und zwar nicht nur im Asylwesen. In grossen Städten wird in Teilbereichen der Sprach- und Integrationsförderung sogar von einem Überangebot berichtet, das besser koordiniert werden müsste, um einerseits Doppelspurigkeit zu vermeiden und andererseits Angebotslücken gezielt zu schliessen.

7.2 Einschätzungen

Seit einiger Zeit hat sich zwar die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IZZ), die über eine nationale und kantonale Fachstellen verfügt, verstärkt, allerdings stehen weniger allgemeine Konzeptionen als konkrete Schnittstellen zwischen Sozialversicherungen (ALV, IV, auch Sozialhilfe) und Berufsbildung im Vordergrund.

⁴⁵ Drehtüreffekte im Bildungswesen bezeichnen Prozesse, bei denen Personen zwischen verschiedenen Bildungsstufen hin und her wechseln, ohne dass sie eine abgeschlossene Ausbildung erreichen.

⁴⁶ Wir verwenden hier den Begriff analog zu dem der Durchlässigkeit innerhalb von und zwischen Stufen im Regelbildungssystem (vgl. Glossar).

Eine interessante Ausnahme ist das «integrale Integrationsmodell» im Kanton Solothurn, bei dessen Erarbeitung die kantonale IIZ-Stelle eine zentrale Moderationsfunktion innehat (vgl. 2.2).

Spezifische Fragen der Bildung wurden u.a. in Bezug mit armutsgefährdeten Erwachsenen (Mey et al. 2022), Schnittstellen in der Förderung von Grundkompetenzen (Feller et al. 2023) sowie Finanzierungsmöglichkeiten und Lücken (Rudin et al. 2023; Stutz et al. 2019) thematisiert. Diese Studien haben die spezifische Situation von Personen aus dem Asylbereich zwar angesprochen, aber nicht im Einzelnen vertiefen können.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass bei Geflüchteten – insbesondere bei solchen ohne feste Bleibeperspektive – aufenthaltsrechtliche Beschränkungen sowie Sprach- und Informationslücken schwerer wiegen als bei anderen benachteiligten Jugendlichen (oder Erwachsenen), die mit ihren Familien in der Schweiz leben. Es ist auch zu vermuten, dass spezifische Potenziale bei der Triage leichter übersehen werden. Gerade aus diesem Grund ist eine kompetente, gezielte und langfristig angelegte Fallführung, wie sie in der IAS angedacht ist, von zentraler Bedeutung und gleichzeitig sehr anspruchsvoll in der konkreten Umsetzung.

Interviewpartner:innen unterstrichen, wie wichtig es sei, bereits bestehende Angebote der Regelstrukturen auszuschöpfen oder anzupassen. Dies gilt insbesondere für die **kantonale FIB-Stellen**. Der Begriff steht für die fachkundige individuelle Begleitung von schulischen und ausserschulischen Unterstützungsangeboten, denen gemein ist, dass sie bei den individuellen Bedürfnissen der Lernenden ansetzen, um diesen mit gezielten Massnahmen zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss zu verhelfen (Stern et al. 2018). Leider bestehen diese Angebote gegenwärtig nur für die EBA-Ausbildung und müssten den Interviewpartner:innen zufolge unbedingt auch für Geflüchtete in EFZ-Lehren zugänglich gemacht werden.

Ferner sind verschiedene Kantone und Gemeinden bemüht, die Rahmenbedingungen des Bildungszugangs in bestimmten Bereichen für die Geflüchteten anzupassen, indem etwa Altersgrenzen (beispielsweise für den Besuch eines Gymnasiums oder einer Berufsschule) revidiert oder Zuständigkeitskriterien und Finanzierungsmöglichkeiten flexibler gehandhabt wurden. Wie im folgenden Unterkapitel angesprochen können entsprechende Anpassungen auch für andere Benutzer:innengruppen von Vorteil sein. Die Ansprüche und Kontakte von ukrainischen Geflüchteten mit der ansässigen Bevölkerung haben diesen Trend offenbar teilweise verstärkt.

7.3 Vielversprechende Praktiken

Beispielhaft für die Öffnung gewisser Bildungsinstitutionen sind mehrere Initiativen im Kanton Bern, dessen Bildungsdirektion ab 2016 bestrebt war, den Zugang zu **Sprach- und Grundkompetenzangeboten statusunabhängig** zu gestalten. Dies geschah durch gezielte Bemühungen, die Finanzierung «im Hintergrund» so abzustimmen, dass sich Klientel oder Zuweisende nicht nach finanziellen Zuständigkeiten zu richten haben, sondern nach entsprechendem Bedarf orientieren können. Dieses Vorgehen erlaubt es, auch grösseren Schwankungen im Asylbereich zu begegnen, der durchschnittlich rund 40% der Teilnehmenden stellt. Allerdings müssen die zuweisenden Stellen einen (geringen) Teil der Kosten selbst tragen. Ferner sind Asylsuchende nur zugelassen, falls noch freie Plätze verfügbar sind und FFST die verbleibenden Kosten übernehmen. (Tatsächlich haben die sogenannten Regionalpartner als FFST die Wahl zwischen diesen kantonale subventionierten Sprachangeboten, ihren eigenen Kursen im Zentrum oder solchen von Partnerorganisationen oder Freiwilligen, mit denen sie zusammenarbeiten.)

BE nimmt auch in Sachen Förderung eines Berufsabschlusses für Erwachsene (BAE) eine Vorreiterrolle ein, was die Bildungsdirektion veranlasste, vermehrt **Kurse zum Erwerb von Grundkompetenzen** zu fördern. Diese erlauben Erwachsenen, ihre Wissenslücken zu schliessen. Die konsequente Förderung der BAE

veranlasste die Bildungsdirektion (BDK), auch die **gezielte Beratung zu diesen Wegen** inner- und ausserhalb der Regelstrukturen zu verstärken, d.h. innerhalb der Berufsberatung (BIZ) und in einem Pilotprojekt, das bei der Fachstelle Integration isa angesiedelt war.⁴⁷ Ferner hat der Kanton in verschiedenen Bildungsinstitutionen die Altersgrenze auf 25 angehoben und die Möglichkeiten für Ausnahmen von diesen Grenzen erhöht. Um die Anschlussfähigkeit zu den Berufsfachschulen zu erleichtern, wurde ein vorgelagertes **berufsvorbereitendes Schuljahr Praxis und Integration (BPI)** Beruf geschaffen, das den Einstieg ab A1-Stufe bis 25 und bei **BPI 2 für Erwachsene** bis 35 auf Stufe A2 erlaubt.⁴⁸

Im Kanton **SH existiert mit JUMA** seit langem ein zweistufiges Bildungsprogramm für spät eingewanderte Jugendliche und Erwachsene bis 35, das in verschiedenen Niveaustufen unterrichtet wird, mit dem Ziel des Übertritts in berufsbildungsorientierte Brückenangebote des Berufsbildungszentrums Schaffhausen. Je nach individuellem Potenzial wird der Anschluss in ein arbeitsbegleitendes Modell oder ein schulischer Sekundär II bis Tertiärabschluss anvisiert, wobei die beiden Verläufe durchlässig sind. Während der Berufsausbildung können die Lernenden einem begleitenden Coaching-Programm zugewiesen werden.

Interessant ist auch, dass SH eine angebotsübergreifende, interinstitutionelle Steuergruppe und Aufnahmekommission (IGK) entwickelt hat, welche die Anforderungen prüft sowie komplementäre Angebote und Begleitmassnahmen koordiniert.

Während die Zulassung zur post-obligatorischen Bildung auf Sekundarstufe II vielfach an Altersgrenzen oder fehlenden Dispensen für die Zweitlandessprachenkenntnis scheitert, könnten entsprechende Anpassungen der Altersgrenzen und einer anderen Zweitsprache den Zugang zu Gymnasien erleichtern. Eine erhöhte Altersgrenze bis 25 für eine nachobligatorische (Aus)Bildung erlaubt nicht nur jungen Erwachsenen einen Anschluss an Regelstrukturen, sondern stimuliert auch die entsprechenden Angebote durch die erhöhte Nachfrage. Eine häufig erwähnte Massnahme für junge Erwachsene ist die **INVOL+**, die in mehreren Kantonen angeboten wird und oft eine höhere Altersgrenze setzt. So liegt sie im **Kanton VS bei 35 Jahren**⁴⁹ und im **AG sogar bei 40 Jahren**⁵⁰. Sowohl INVOL als auch INVOL+ spielen eine wertvolle Rolle in der Sprachförderung. Eine weitere bekannte Massnahme im Kanton ZG ist die **I-B-A 20+**, die sich nicht nur an FL und VA über 20 Jahre, sondern auch an rückkehrende Schweizer:innen richtet.

⁴⁷ Das Projekt STEPS (Schritte zum Berufsziel) wurde vom SBFI, der BDK und der GSI gefördert und Mitte 2023 (vorläufig) eingestellt. Nach der noch laufenden Evaluation soll über eine allfällige Weiterführung oder Anpassung entschieden werden.

⁴⁸ https://www.biz.bkd.be.ch/content/dam/biz_bkd/dokumente/de/angebote/informationsangebote/biz-publikationen/infoblaetter-und-broschueren/bildungssystem/bruecke-d.pdf

⁴⁹ <https://www.vs.ch/de/web/sfop/integrationsvorlehre-plus>

⁵⁰ <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/bks/asyl/bksbm-merkblatt-invol.pdf>

8 Umgang mit widersprüchlichen Zielvorgaben

In vielen Interviews und der Fachliteratur wurden Widersprüche oder schwer vereinbare Vorgaben im Umgang mit der Bildungsförderung von jungen Geflüchteten angesprochen, auf die wir abschliessend kurz eingehen möchten. Die Ausführungen beschränken sich auf wenige kritische Themen und Lebenslagen, die sehr viele Fragen aufwerfen und in den Kantonen oder Gemeinden unterschiedlich konstruktiv beantwortet werden. Wie in allen öffentlichen Politiken ist die Finanzierung tonangebend, aber die zuständigen Behörden steuern auch mittels rechtlich-administrativer Vorgaben oder Anreizen sowie zunehmend durch die Förderung unternehmerischen Wettbewerbs im Integrationsbereich. Diese Vorgaben und entsprechende Handlungsspielräume der zuständigen Stellen sind insbesondere im Umgang mit VA und (abgewiesenen) AS kritisch, wenn Ansprüche beschränkt sind und eine Finanzierung des Bundes oder der Regelstrukturen fehlt.

8.1 Allgemeine Einschätzung der Rahmenbedingungen

Praktisch ausnahmslos alle Fachleute, die zum Thema kantonaler und lokaler Unterschiede in der Integrationsförderung befragt wurden, sind der Ansicht, dass diese teilweise beträchtlich sind; dies wird auch in der Forschung zum Thema Asylpolitik belegt (u.a. Probst et al. 2019; Hainmüller et al. 2016; Manatschal 2015).

Ja, sicher sind die Unterschiede zwischen Kantonen und Gemeinden wesentlich. Das beginnt beim Steuerfuss, der Orientierung der Sozialdienste, der Fallführung, der Angebote vor Ort. Das kann man sicher nicht leugnen.

Viele Interviewpartner:innen gehen einen Schritt weiter, indem sie Differenzen bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen, Umfang und Qualität von Integrationsmassnahmen ansprechen, die zu einer stossenden Ungleichbehandlung der Geflüchteten führen können, um von Chancengerechtigkeit noch nicht zu sprechen. Die Umfrage in den Kantonen von 2021 differenziert diese Aussage: Auf die allgemeine Frage, wie stark die Massnahmen im Rahmen der IAS von der Wohngemeinde abhängen, antworten bezüglich der anerkannten Flüchtlinge und VA nur 12% respektive 16% der Integrationsverantwortlichen «teilweise» und niemand mit «sehr». ⁵¹ Allerdings sind bezüglich der (abgewiesenen) AS 24% (respektive 16%) der Ansicht, dass die Unterschiede zwischen Gemeinde «sehr» oder «teilweise» stark sind. Aus den präsentierten Ergebnissen wird deutlich, dass sich hinter diesen Durchschnittswerten sehr vielfältige Realitäten abzeichnen, insbesondere in Abhängigkeit der kantonalen Ausgestaltung der Fördermodelle (siehe 3.2).

Ein Interviewpartner, der im Auftrag einer NGO in der Integrationsförderung mehrerer Kantone tätig ist, betont, wie unterschiedlich er die Rahmenbedingungen für dieselbe Person erlebt, je nachdem wo sie zugewiesen wird. Allerdings sieht er die Divergenzen nicht nur zwischen Kantonen und Gemeinden, sondern auch zwischen Regionen (bzw. leistungserbringenden Stellen) wie auch zwischen Stadt und Land im gleichen Kanton; je nachdem kann dies auch zwischen unterschiedlichen Zuständigen derselben FFST gelten. Er betont mehrmals, dass letztlich die (regionalen) FFST über eine Unterstützung entscheiden und dass es viel Überzeugungsarbeit erfordert, ihnen den Sinn von längerfristigen Investitionen und Sprachkursen zu empfehlen, wenn etwa das Primat der raschen Wirtschaftlichkeit im Vordergrund steht. So findet er (wie auch andere Interviewte) eine generelle Sprachförderung bis C1 für alle Hochqualifizierten sinnvoll und wichtig, aber

⁵¹ Die Frage lautete: Wie stark hängt der Zugang zu Massnahmen im Rahmen der IAS in Ihrem Kanton davon ab, in welcher Gemeinde die geflüchtete Person wohnt? (sehr, teilweise, wenig, gar nicht).

oft wird schon B1/B2 nur bewilligt, wenn es sich beruflich direkt aufdrängt (etwa weil etwa eine zukünftige Arbeitgeberin es schriftlich verlangt).

Auch andere Interviewpartner:innen unterschreiben den Eindruck einer gewissen «Gemeinde-» oder Zuweisungslotterie im weiteren Sinn. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass durch die Aufstockung der verfügbaren Mittel (Integrationspauschale) bestehende Angebotsunterschiede tendenziell stärker ausgeglichen werden (können). Auch die einheitlichen Zielvorgaben der IAS spielen eine Rolle. Obwohl sie vielfach nicht als bindend betrachtet werden, stellen sie einen wichtigen Orientierungsrahmen dar. Oder wie es ein Experte ausdrückt:

Mit etwas politischem Rückenwind liefert die – immerhin von Bund und KdK abgestützte – IAS wichtige Argumente für die Verstärkung einer gezielten und nachhaltigen Förderung, Bildung vor Arbeit usw.

In den Kantonen, die trotz dezentraler Organisation auch während der Gemeindezuständigkeit eine aktive Rolle in der Integrationsförderung spielen – Information, Akkreditierung der Projekte, Vernetzung usw. –, lassen sich die regionalen und lokalen Abweichungen etwas ausgleichen, was gemäss verschiedener Aussagen auch tatsächlich geschieht. Interessant ist in diesem Zusammenhang die sogenannte gemeinsame Fallführung der Integrationsförderung in AG, die auch nach Zuweisung der Geflüchteten in die Gemeinden bestehen bleibt, obwohl letztere die Federführung haben (aktive Fallführung). Zentrale oder kantonale Angebotskataloge, die publik sind, spielen hier ebenfalls eine positive Rolle, um den einzelnen FFST einen Überblick über die subventionierten oder akkreditierten Angebote zu verschaffen und regionale Differenzen auszugleichen.

8.2 Finanzierung: Umgang und Modalitäten

Während die meisten befragten Personen die Aufstockung der Integrationspauschalen sehr begrüßen, da sie in der Regel zusätzliche Möglichkeiten der Integrationsförderung eröffnen, werden mitunter kritische Stimmen über den Einsatz der Mittel laut. Auch in diesem Bereich ist der Umfang der Gemeindeautonomie von zentraler Bedeutung, wobei es in der Regel nicht nur um den Einsatz der Integrationsgelder an sich geht, sondern auch um die (Bemessung der) Sozialhilfe und um Möglichkeiten, auf Regelfinanzierungen im Bildungswesen, bei Stipendien oder auf Drittmitteln von privater Seite zurückzugreifen. Jedenfalls können die Abgrenzungen zwischen diesen Bereichen einen wesentlichen Einfluss auf den Gesamtumfang der Fördermöglichkeiten haben. Eine befragte Person umschreibt das Spannungsfeld in der Umfrage folgendermassen:

Die IAS hat diverse neue Abgrenzungsthematiken zwischen Regelstrukturen und spezifischer Integrationsförderung geschaffen, bzw. die Schnittstelle unklar definiert. So ziehen sich einerseits Regelstrukturen unter Berufung auf die IAS aus Angeboten zurück, während das SEM gleichzeitig einen sehr engen Begriff von spezifischer Integrationsförderung gegenüber den Kantonen propagiert. (Umfrage 2021)

Das angesprochene Spannungsfeld zeigt sich insbesondere bei der Verwendung von IAS-Pauschalen für Kinderbetreuung, für die Kurzassessments im Rahmen der Potenzialabklärungen oder für bestimmte Bildungsmassnahmen in Regelstrukturen: Während einzelne Kantone darauf achten, dass die entsprechenden Vorkehrungen nicht aus der IAS (mit)finanziert werden, ist dies offenbar anderswo gängige Praxis,⁵² wobei wir nicht in der Lage waren, solche Aspekte systematisch abzuklären.

⁵² So wurde beispielsweise eine Mischfinanzierung aus dem Kanton Thurgau erwähnt.

Was den Umfang der Bundesfinanzierung betrifft, gehen die Meinungen darüber auseinander, ob die neuen Pauschalen insgesamt ausreichend sind oder nicht. Eine Verantwortliche stellt fest, dass im Kanton ZH rund 40% der Gemeinden mehr Mittel sprechen, als sie vom Kanton erhalten; ein Drittel schöpft sie aus, während der Rest sie nicht (vollumfänglich) einsetzt. Mehrere Befragte sind der Ansicht, dass Kantone und Gemeinden gerade in bestimmten Tätigkeiten ohnehin einen Teil der finanziellen Verantwortung übernehmen sollten, etwa für nicht-subventionierte oder akkreditierte Angebote oder Massnahmen der sozialen Integration. Je nachdem, ob von einer globalen Objektfinanzierung «aus einem Topf» oder von pro-Kopf-Berechnungen für einzelne Personen ausgegangen wird – was seltener vorkommt – sieht die Situation etwas anders aus.

Es war eindrücklich festzustellen, dass sich eine Mehrheit der befragten Personen für mehr Regulierung von Seiten der dezentralen Kantone aussprechen. Folgende Aussage aus einem Interview, ist bezeichnend:

Ich bin der Ansicht, dass der Kanton wesentlich mehr Vorgaben für die Integrationsförderung machen müsste. Gegenwärtig steuert er fast ausschliesslich mittels Finanzen und mit Verweis auf die allgemeinen Zielvereinbarungen der IAS. Das Monitoring ist aber erst im Aufbau.

Dabei ist zu erwähnen, dass ein Grossteil der Befragten aus dem Integrations- oder seltener Bildungsbereich stammte (Sozialberater:innen eingeschlossen). Es ist aber davon auszugehen, dass die Betroffenenperspektive möglicherweise stärker gewichtet wurde als (finanz)politische oder andere Anliegen.

Aus den Gesprächen entsteht insgesamt der Eindruck, dass in zentralisierten Kantonen eine willkürliche Mehrklassen-Integrationsförderung stärker beschränkt wird, was nicht zuletzt auch mit einer höheren Konzentration der Fälle und Professionalisierung der Integrationsarbeit einhergeht, die jedoch auch externalisiert werden kann. Allerdings haben auch dezentrale Kantone wie ZH und AG Möglichkeiten, allzu grossen Differenzen entgegen zu wirken. Wie es aussieht, hat die IAS insgesamt einer stärkeren Professionalisierung Vorschub geleistet. Trotzdem wurde berichtet, dass gewisse Gemeinden beispielsweise möglichst wenig in die Fallführung investieren, weil diese zumindest in ZH und SH nicht über die Integrationspauschale abgerechnet werden kann.⁵³

Was die Verbindlichkeit der IAS angeht, wird mehrfach auf die Zielvorgaben verwiesen, die aber sehr allgemein und auf kollektiver Ebene formuliert sind. In diesem Sinn können sie kaum Rechte oder Ansprüche begründen. Ausserdem ist das entsprechende Monitoring weiterhin im Aufbau, wie auch die Antworten auf die Kurzumfrage 2023 zeigen. Wie machbar und sinnvoll etwa regionale Vergleiche innerhalb der Kantone sind, muss sich erst noch erweisen.

Abschliessend sei noch darauf verwiesen, dass über 90% der Kantone angaben, auch sogenannte «Altfälle», die vor Inkrafttreten der IAS im Kanton lebten, im Rahmen der neuen Angebote zu fördern, wobei teilweise Stichdaten wie etwa 2017 genannt, aber auch für Fälle aus früheren Einreisekohorten bewilligt wurden.

8.3 Asylsozialhilfe als Integrationshindernis

In diesem Kapitel soll zuerst auf die Integrationsförderung von VA eingegangen werden, bevor wir die Lage der AS kurz ansprechen.

⁵³ Ansonsten würde sich ein beträchtlicher Teil der Integrationspauschale selbst bei einem Betreuungsschlüssel von 70 Klient:innen im Verlauf von sieben Jahren (Erstintegration) praktisch auf die Hälfte der Pauschale pro Person belaufen. Andere Kantone wie etwa SO rechnen Praxisassessments und vertiefte Standortbestimmungen (vgl. Kompetenzerfassung) entweder über die Lastenausgleich Sozialhilfe oder Integrationspauschalen ab.

8.3.1 Rahmenbedingungen der Asylsozialhilfe

Wie bezüglich der Bildungsförderung und Fallführung erwähnt werden VA praktisch gleichbehandelt wie FL, was dem Integrationsprinzip des Bundes und den Vorgaben der IAS – infolge verschiedener Anpassungen der F-Bewilligung seit bald 20 Jahren – durchaus entspricht.⁵⁴ So ist jedenfalls der Zugang zum Arbeitsmarkt in mehreren Gesetzesrevisionen verbessert worden, sodass heute für die Arbeitsaufnahme von VA praktisch dasselbe Anmeldeprinzip wie für EU-Bürgerinnen gilt.

Was sich gemäss Interviewaussagen allerdings nicht geändert hat, ist die Tatsache, dass sachunkundige Kleinunternehmen und breite Teile der Bevölkerung dies kaum registriert haben, was nicht zuletzt Begriffen wie «vorläufig», «Ersatzmassnahme» (juristischer Bezeichnung der Bewilligung) und «Wegweisung» geschuldet ist.⁵⁵ So wurde beispielsweise berichtet, als wie wichtig es sich nach wie vor erweisen kann, dass Jobcoaches potentielle Arbeitgeberschaften informieren und bei den Einstellungsformalitäten unterstützen.

Die Asylsozialhilfe, die im Kanton ZH nota bene «Asylfürsorge» heisst, untersteht kantonalem Recht (wie übrigens auch die Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende). Die Standards sind gemäss nationalem Recht (AsylG und AIG) tiefer als jene, die für anerkannte Flüchtlinge – gemäss Genfer Flüchtlingskonvention und SKOS-Richtlinien – gelten. Sie haben aber höher zu sein als die Nothilfe für abgewiesene AS (Art. 85 Abs. 4 AsylG). In den meisten Kantonen ist die Asylsozialhilfe für AS und VA praktisch identisch, da sie nur gerade für die kurzfristige Sicherung der Existenz bei Bedürftigkeit (Grundbedarf) vorgesehen ist. Wo auf Kantonsebene keine Verordnungen oder Gesetze gelten, entscheiden die Gemeinden über Umfang und Form der Sozialhilfeleistungen. Eine informierte Beobachterin gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass bezüglich der Verwendung von Mitteln aus der IAS eine umfassende Rechenschaftspflicht bestehe, was bei der Globalpauschale, aus der die Sozialhilfe stammt, praktisch nicht der Fall sei.

8.3.2 Einschätzungen

Mehrere Interviewpartner:innen verweisen auf das Paradox, dass zwar die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Integration von VA gefördert werden soll, während gleichzeitig die abgesenkte Sozialhilfe dies in der Praxis strukturell unterläuft und VA faktisch diskriminiert. Gemäss einer Befragung mit Antworten von 44% aller Zürcher Gemeinden im Herbst 2019, gab eine Mehrheit der zuständigen Behörden an, sich an die Vorgaben der Sozialkonferenz des Kantons zu halten, die vorschlägt, die SKOS-Richtlinien des Grundbedarfs um 30% zu senken. Zahlreiche Gemeinden berichteten, diese Ansätze zu unterschreiten und zwar in Einzelfällen um die Hälfte (map-F 2020, 9-12), was diese Standards in die Nähe der Nothilfe rückt.⁵⁶

Wie aus früheren Studien bekannt ist, dürften andere Kantone oder Gemeinden sich von der Praxis in ZH nicht grundsätzlich abheben, obwohl es keineswegs ausgeschlossen ist, die Sozialhilfe ohne Deckung durch Bundesmittel anzuheben, sofern sie denn knapp unter derjenigen der Flüchtlinge zu liegen kommt, die sich an den SKOS-Ansätzen orientiert. Das Forschungsteam ist der Ansicht, dass hier klarer Handlungsbedarf besteht – auch hinsichtlich der Transparenz dieser Regelungen.

Neben der knappen Bemessung der Asylsozialhilfe und der Armutsspirale, die sich auf Dauer nachweislich entwickelt, kennen VA auch zahlreiche andere Teilnahmehürden: Sie reichen von der Unterbringung in Kollektivzentren, die gerade für Menschen in Ausbildung denkbar ungeeignet ist (Mangel an Privatsphäre,

⁵⁴ Da VA FL in der Sozialhilfe gleich wie FL behandelt werden, beziehen wir uns im Folgenden ausschliesslich auf die vorläufige Aufnahme von Ausländer:innen. Gegenwärtig ist eine minime Lockerung des Wohnortswechsel zu Arbeitszwecken in Vernehmlassung (vgl. Stellungnahme des SFM <http://www.migration-population.ch/sfm/de/home/interventions/prises-de-position-scientifiques.html>)

⁵⁵ Vgl. Art. 82 Abs. 2 AsylG und Art. 85 Abs. 1 AIG.

⁵⁶ Wie viele Gemeinden höhere Standards haben, geht aus dem Bericht nicht hervor.

Ablenkungen, wenig Ruhe, sprachliche Nachteile, beschränkte Kontakte zur Bevölkerung usw.), über stark beschränkte Wohn- (Gemeindezuweisung) und Reisemobilität bis hin zu indirekten Teilnahmhürden für Personen in Asylfürsorge: beispielsweise zu weiterführenden Sprachkursen, fehlender Übernahme von Transportkosten, um von den erwähnten Schwierigkeiten, eine Arbeit oder Lehrstelle zu finden gar nicht zu sprechen.

Besonders bedenklich ist nicht zuletzt die Beobachtung, dass viele der mehrheitlich jungen Menschen sich in einem günstigen Lebensabschnitt gegen eine Lehre oder andere Ausbildung entscheiden, um möglichst rasch finanziell unabhängig zu werden und eine Umwandlung der Bewilligung (F zu B) erwirken zu können, um diesen widrigen Lebensumständen zu entkommen. Dies läuft dem Prinzip «Bildung vor Arbeit» der IAS diametral entgegen und wird mitunter als mangelnde Motivation zur Berufsbildung interpretiert oder von Verfechter:innen des Status quo als erwünschter Anreiz zur Erwerbstätigkeit ausgelegt.⁵⁷

Die genannten Integrationshürden sind wissenschaftlich hinreichend belegt und Fachpersonen offenbar bekannt (Tamò-Gafner 2023; Bertrand 2020; Gnesa 2018; ODAE-Romand 2015; Efonyi-Mäder und Ruedin 2014; UNHCR 2014 usw.). Trotzdem – oder gerade weil die Problematik längst erkannt ist – wurde der Umgang mit dem stossenden Widerspruch zwischen den Zielvorgaben der IAS und der Ausgestaltung der Sozialhilfe – insbesondere bei VA – in den Interviews und der Dokumentation zur IAS meist nicht prioritär thematisiert.

Bund und mehrere Kantone (BS, LU, ZH) hatten in der Vergangenheit Anstrengungen unternommen, das Flickwerk der vorläufigen Aufnahme grundsätzlich zu überarbeiten und umzubenennen. Leider sind neben einzelnen Verbesserungen bezüglich der Erwerbstätigkeit und Integrationsförderung alle, die mit der Bemessung der Sozialhilfe zu tun haben, früher oder später gescheitert; die Gründe dürften oft politischer oder finanzieller Natur gewesen sein.

8.3.3 Vielversprechende Praktiken

Im Sinne eines pragmatischen Umgangs mit der gegenwärtigen Situation (Schadensbegrenzung) ist die Feststellung zu erwähnen, dass im Handbuch Sozialhilfe 2022 des Kantons SZ die widersprüchlichen Zielsetzungen zwischen den Vorgaben der Integrationsförderung und der Asylsozialhilfe explizit aufgegriffen und auf die **Konsequenzen bezüglich der Bemessung von situationsbedingten Leistungen** eingegangen wird. Diese können gerade beim Besuch eines Sprachkurses oder weiter abgelegenen Schulen von ausschlaggebender Bedeutung sein, da etwa Transportkosten für den Nahverkehr im Grundbedarf der Asylsozialhilfe in vielen Kantonen und Gemeinden nicht eingeschlossen ist.

Die Trennung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen mit Blick auf die Integration ist obsolet. (...) FAZIT: Da der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) bei vorläufig Aufgenommenen nur auf Existenzsicherung ausgerichtet ist, die IAS jedoch eine Integrationsleistung verlangt, ist bei vorläufig Aufgenommen der soziale und berufliche Integrationsauftrag über die Situationsbedingten Leistungen (SIL) zu ermöglichen.⁵⁸ (Handbuch Asylsozialhilfe SZ 2022, 17)

Wer den Alltag von Geflüchteten nicht näher kennt, hat Mühe, sich vorzustellen, wie folgens schwer sich mitunter solche anscheinend kleine Finanzierungslücken erweisen können. Dies schliesst nicht aus, dass Sozialberater:innen fallgerechte Lösungen suchen und finden, aber angesichts des Arbeitsvolumens kann nicht auf

⁵⁷ Kürzlich wurde vom SEM eine Evaluation in Auftrag gegeben, die u.a. analysieren soll, weshalb VA seit Jahrzehnten teilweise höhere Erwerbsquoten als FL auswies. Die Ergebnisse dieser Studie dürften von einigem Interesse werden.

⁵⁸ Das ist auch eine Empfehlung, die im Rahmen des neuen Finanzierungssystems Asyl formuliert worden ist (vgl. Rundschreiben KIP3 Schnittstellen IP-GP).

alle berechtigten Anliegen im Einzelfall eingegangen werden. Umso wichtiger ist es, die Abläufe, beispielsweise die Vorkehrungen betreffend SIL, so zu gestalten, dass bestehende Hindernisse überbrückt werden.

Wie am Beispiel von ZH dargestellt, kann die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe sehr unterschiedlich ausfallen, was an sich hinsichtlich eines chancengerechten Umgangs mit Geflüchteten viele Fragen aufwirft und für die Betroffenen selbst wie auch Personen aus ihrem Umfeld schwer nachvollziehbar ist. Eine Gesprächspartnerin weist deshalb darauf hin, dass eine Gesetzesgrundlage für die Asylsozialhilfe wie auch immer ausgestaltet zumindest ein Stück Klarheit schaffen kann. Mit Verweis auf das Gesetz, das 2019 im Kanton BE verabschiedet wurde,⁵⁹ liege dies im Interesse der meisten Beteiligten, weil dadurch Klarheit geschaffen wird: Zuständigkeiten abgesteckt werden, Rechte und Pflichten der involvierten Stellen und geflüchteten VA oder AS bezeichnet, wie auch Ansprüche begründet, was nicht ausschliesst, gewisse Handlungsspielräume wissentlich zu wahren. Allerdings können Rechte auch gezielt beschränkt werden.

8.4 Kurzer Blick auf die Situation von Asylsuchenden

Hinsichtlich Sozialhilfe und Unterbringung haben AS eine ähnliche Ausgangssituation wie VA, allerdings mit dem Unterschied, dass in ihrem Fall kein Integrationsauftrag besteht und sie daher eine Sonderstellung im Rahmen der IAS einnehmen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass ihre Lage (Asylverfahren) zeitlich stark begrenzt ist, was sich bei VA nicht sagen lässt (vgl. Efonyi-Mäder und Ruedin 2014).

Die Zahl der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, die den Kantonen zugeteilt wurden, ging infolge der Restrukturierung des Asylverfahrens ab 2019 – teilweise pandemiebedingt – wesentlich zurück und lag Ende 2021 je nach Kanton bei 10-13% (der Personen im Asylbereich vgl. Abbildung 1); seither ist dieser Anteil allerdings wieder wesentlich gestiegen. Dies mag einer der vielen Gründe dafür sein, dass die Lage dieser Personen nur beschränkt angesprochen und dokumentiert wurde. Ein vertiefender Informationsaustausch in den Interviews wurde ferner dadurch erschwert, dass die Verantwortlichen für die Integration (IAS) in den Kantonen und Gemeinden mit der Situation der AS weniger vertraut waren (siehe 1.3.3). Tatsächlich fallen AS in den meisten Kantonen in eine spezielle – meist ausschliesslich kantonale – Zuständigkeit. Vielfach haben sie nur beschränkten Zugang zu Angeboten im Rahmen der IAS: prinzipiell ausschliesslich zu Sprachkursen und je nach Profil in etwa der Hälfte der Kantone zur durchgehenden Fallführung. Ausserdem werden UMAs, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 und Erwachsene (26-35) oft unterschiedlich behandelt, um von Differenzierungen zwischen erst- oder zweitinstanzlichen Verfahren gar nicht erst zu sprechen. Seit der Ukraine-Krise kommt es wieder vermehrt vor, dass FL, VA und AS in denselben Kollektivunterkünften leben, wie dies in einzelnen Kantonen immer schon der Fall war, was aber nicht bedeutet, dass für sie die gleichen Förderbedingungen herrschen.

Viele Kantone verzichten im Zweifelsfall auf eine Förderung über einfache Sprachkurse hinaus, weil sie nicht riskieren möchten, dass ihre Investition durch keine Integrationspauschale [die nur für VA und FL anfällt] gedeckt wird, wenn das Asylgesuch abgelehnt und keine vorläufige Aufnahme vergeben wird.

Hier besteht einmal mehr ein Spannungsfeld zwischen einer möglichst raschen und nachhaltigen Förderung und – eher kurzfristigen – finanziellen Überlegungen, die vielleicht durch die Erwartung möglichst kurzer Verfahren bestärkt werden.

Ferner bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt vielerorts äusserst schwierig, weil einzelne Kantone Branchenregelungen kennen, die eine Erwerbstätigkeit von AS praktisch verunmöglichen, während andere

⁵⁹ https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/861.1

diesbezüglich weniger strikt sind. Verhindert wird dann meist auch der Antritt einer Lehre. Soweit wir Informationen erhielten, hat sich an dieser Situation trotz höherer Bleibeperspektiven in den letzten Jahren wenig geändert.⁶⁰

Wesentlich verbessert hat sich hingegen gemäss Aussagen der Zugang zur nachobligatorischen Bildung im Regelangebot, die allerdings vielerorts relativ strikte Altersgrenzen kennt und eine ausreichende Beherrschung der Sprache bzw. für das Gymnasium zweier Nationalsprachen voraussetzt und von daher nur einer Minderheit der Jugendlichen zugänglich ist (vgl. Abb. 7). Neben Sprachkursen spielen Brückenangebote in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, sofern sie Asylsuchenden offenstehen.

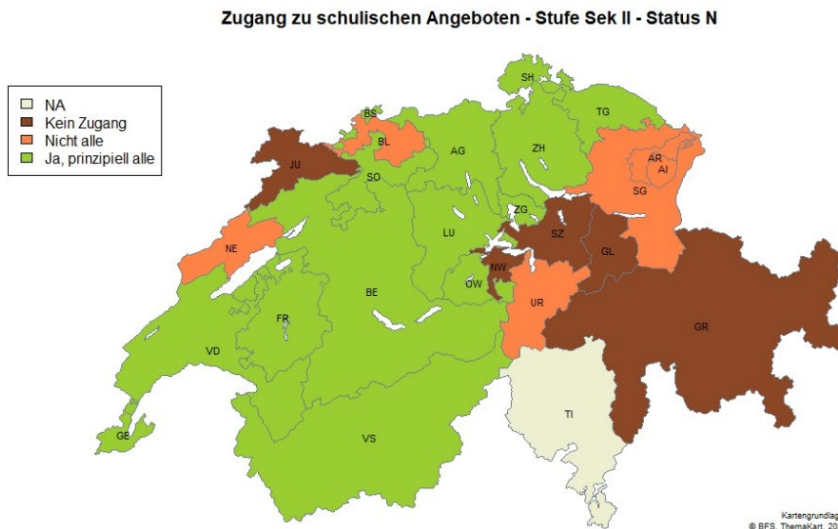


Abbildung 7: Resultate der Umfrage 2021 zum Zugang der Sek II Angeboten für AS

Zusammenfassend bejahten rund zwei Drittel der Kantone (Umfrage 2021) die Frage, ob «die Zugangsbedingungen zu Fördermassnahmen in den Bereichen der Sprachförderung und der post-obligatorischen Ausbildung für Asylsuchende (N-Bewilligung) mit dem Inkrafttreten der IAS in ihrem Kanton angepasst» wurden. Wie Abbildung 7 zeigt, ist beispielsweise der Zugang zu schulischen Angeboten auf Sekundarstufe II für Asylsuchende nur in fünf Kantonen ausgeschlossen. Nur knapp ein Drittel sah kaum grössere Veränderungen, teils weil die entsprechenden Zugänge schon vor der IAS bestanden hatten.

8.4.1 Einschätzungen

Wie bereits angedeutet war die spezifische Situation von AS, die von den neuen Massnahmen teilweise profitieren, selten Thema der Interviews, was auch methodisch bedingt sein könnte (Auswahl der Gesprächspartner:innen). Da zivilgesellschaftliche Akteure vielfach mit Geflüchteten in besonders prekären Lagen konfrontiert sind, wurden Forderungen einer grösseren Inklusivität (Möglichkeit, fortgeschrittene Sprachkurse oder Lehren anzutreten, zu arbeiten usw.) in diesen Kreisen geäussert, während Behördenvertreter:innen auf die verkürzten Verfahren und rückläufigen Fallzahlen verwiesen. Interessant ist, dass einzelne Kantone zumindest für junge Geflüchtete bis 25 Jahre Spezialvorkehrungen kennen, weil sie es als problematisch erachten, wenn diese nach Abschluss der Sprachkurse unbeschäftigt bleiben. Oft wirkt die

⁶⁰ Immerhin wurde kürzlich im Parlament diskutiert, ob rechtliche Grundlagen zu schaffen sind, damit Asylsuchende, die bereits eine Lehre angetreten haben, diese trotz negativem Asylentscheid abschliessen dürfen. Die entsprechenden Anpassungen sind gegenwärtig Gegenstand einer Vernehmlassung (vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95869.html>).

Abwesenheit einer Beschäftigung demotivierend, nicht nur auf Einzelpersonen, sondern auch auf andere Geflüchtete (in Kollektivunterkünften, Freunde, Bekannte; Auer et al. 2023; Tamò-Gafner 2022).

Vor dem genannten Hintergrund stellt sich (das Forschungsteam) die Frage, ob es gesamtgesellschaftlich nicht lohnenswert ist, die betreffenden AS bis mindestens 35 zu fördern, auch wenn das Risiko besteht, dass sie das Land verlassen müssen und ihnen ihre Ausbildung möglicherweise nicht in der Schweiz dient (vgl. Ruedin et al. 2020). Gerade wenn das Asylgesuch länger dauert, was situationsbedingt mal seltener (bis 2021) und dann wieder häufiger vorkommt, scheint es aus Sicht aller Beteiligten sinnvoll, die ohnehin meist schwierige Wartezeit konstruktiv zu überbrücken, zumindest wenn die betreffenden Personen dies wünschen. Damit in solchen Situationen nicht von Kanton zu Kanton – oder gar zwischen Gemeinden – unterschiedlich entschieden wird, ist es ein Gebot der Fairness, dass die zuständigen Behörden klar Position beziehen, was eine Vereinheitlichung der Praktiken begünstigen könnte. Dies entspricht auch einer Forderung von Interviewten nach mehr Steuerung der Kantone (und des Bundes), weil sie den Eindruck haben, dass gewisse FFST – darunter auch auf Integrationsförderung spezialisierte – das Umdenken noch nicht vollzogen haben, «dass die Mehrheit der Personen in den Durchgangszentren ein Bleiberecht haben und die Integrationsförderung ab Tag 1 im Kanton stattfinden muss» (Aussage aus der Umfrage 2021).

9 Schlussbetrachtungen und Fazit

9.1 Hintergrund und Themen des Mappings

Es ist beinahe ein Ding der Unmöglichkeit, das komplexe Arrangement der Integrationsagenda Schweiz (IAS/KIP) in Theorie und Praxis mehrerer Kantone umfassend zu dokumentieren und einzubetten. Für das vorliegende Mapping hat sich das Forschungsteam daher in Absprache mit der Begleitgruppe darauf geeinigt, wenige Eckpunkte und Mechanismen zu umschreiben, die für die Ausbildung von jungen Geflüchteten (16-35) und ihren Werdegang in der Schweiz zentral sind: Dazu zählen die durchgehende Fallführung mit Potenzialabklärung, die Sprachförderung, der Zugang zum Studium und Begleitmassnahmen zur Bildung. Der Fokus liegt wie gesagt auf der spezifischen Integrationsförderung (IAS/KIP) unter Berücksichtigung des Zusammenspiels mit den Regelinstitutionen (Subsidiaritätsprinzip). Neben den strukturellen Integrationshindernissen sind insbesondere auch vielversprechende Vorkehrungen und Praktiken anzusprechen. Ferner wird die Bestandesaufnahme der Rahmenbedingungen möglichst aus der Perspektive der Adressat:innen erstellt. Personen mit Fluchterfahrung waren bei der Konzeption und Auswertung der Studie in der Begleitgruppe sowie Auftraggeberschaft eingebunden, konnten aber in den Kantonen nicht eigens befragt werden, da dies den Forschungsumfang gesprengt hätte.

Leser:innen, die fast vier Jahre nach der offiziellen Lancierung der IAS im Mai 2019 Hinweise auf die Wirksamkeit des Programms erwarten, dürften enttäuscht werden: Infolge der teilweise langen Übergangszeiten bei der Umsetzung (in ZH bis 2021) und unter dem Einfluss der Pandemie – sowie der Herausforderungen infolge des Ukrainekrieges – konnte das offizielle Monitoring bisher kaum Effekte für die Geflüchteten erheben, die ab 2019 eingereist sind. Daher orientierte sich die vorliegende Analyse diesbezüglich an Einschätzungen von befragten Schlüsselpersonen aus dem Integrationsbereich. Unabhängige Studien wurden erst wenige publiziert (Kuehni et al. 2023, Epiney et al. 2021) und unseres Wissens keine zu den näher analysierten Kantonen (AG, BE, SH, SZ, VS, ZG, ZH). Während in den vorangehenden Kapiteln unterschiedliche Sichtweisen und Meinungen breit dokumentiert wurden, erlaubt sich das Forschungsteam in diesem abschliessenden Kapitel auch subjektive Überlegungen anzustellen und (offene) Fragen aufzuwerfen.

9.2 Erste Zwischenbilanz der Rahmenbedingungen

Fragte man die Integrationsdelegierten oder Asylkoordinator:innen Ende 2021 nach einer groben Zwischenbilanz der kantonalen Umsetzung zu den fünf pauschalen IAS-Programmzielen, so erntete das 1. Teilziel (nämlich «dass drei Jahre nach der Einreise alle FL/AP mindestens über sprachliche Basiskenntnisse auf Stufe A1 zur Bewältigung des Alltags verfügen»)⁶¹ die höchste Zustimmung mit 88% «gut» der Befragten. Gleich an zweiter Stelle (84%) folgte die prospektive Bewertung des 3. Ziels, das in diesem Mapping im Vordergrund steht: «Zwei Drittel aller FL/VA im Alter von 16-25 Jahren befinden sich fünf Jahre nach der Einreise in einer postobligatorischen Ausbildung». Am kritischsten stuften die Expert:innen hingegen das 5. Ziel ein, das nur 20% als «gut» erreichbar betrachteten («Alle FL/VA sind sieben Jahre nach der Einreise vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.»). Dies mag unter anderem damit zusammenhängen, dass die soziale Integration ein Handlungsfeld ist, das sich schlechter erfassen und steuern lässt, teilweise als weniger prioritär betrachtet wird und nachweislich am wenigsten Ressourcen bindet.

⁶¹ Die Frage lautete: «Welche grobe Zwischenbilanz der kantonalen Umsetzung der IAS Ziele ziehen Sie?» Antwortmöglichkeiten: «gut», «unentschieden» oder «schlecht». Prospektiv war die Beurteilung insofern als die IAS erst seit weniger als drei Jahren in Kraft war.

Die Interviewaussagen und Dokumentenanalysen erhärten die Trends aus dieser ersten Umfrage: Die Aufstockung der Integrationspauschalen hat offensichtlich erlaubt, die Sprachkurse sowie entsprechende Vorkehrungen und Anstellungen zu konsolidieren, oft auszubauen, und Wartezeiten nach der Kantonszuweisung zu verkürzen. Dies gilt für FL und VA in gleichem Mass, wie die Umfrageantworten bestätigen. Allerdings ist dieses Gleichbehandlungsprinzip nicht neu, sondern gesetzlich längst verankert, wurde aber in der Praxis offenbar nicht überall umgesetzt. Auch Brückenangebote mit Förderung der Grundkompetenzen und generell Sprachkurse ausserhalb der Aufnahmezentren konnten erweitert werden. Während dies in mehreren Kantonen (beispielsweise SH, SZ und VS) ebenfalls eine bereits seit längerem eingeschlagene Orientierung bekräftigte, leitete die Lancierung der IAS in anderen Kantonen oder Gemeinden eine grundsätzlichere Trendwende ein.

Vereinzelt kritisch vermerkt wurde, dass spezifische oder reguläre Bildungsangebote für Geflüchtete zwar zahlreicher sind, aber die Palette der Möglichkeiten nicht vielfältiger geworden ist, weil etwa Ausbildungen in Nischenberufen oder Branchenzertifikate* infolge der – teilweise neuen – kantonalen Akkreditierungspflicht nicht mehr in Frage kommen (oder von der FFST selbst finanziert werden müssen). In ZH und BE wurden wiederholt eine «grössere Marktorientierung» und ein verschärfter Wettbewerb unter Leistungsanbietenden beobachtet, die aber weniger die Zielgruppe als die Auftraggeberschaften begünstigen (vgl. auch Finanzierung).

Trotzdem hat sich die Situation selbst für die am Rande des Systems positionierte Kategorie der AS vielerorts verbessert, obwohl sie mangels Finanzierung nicht zu den primären Adressat:innen des Programms zählen, aber gemäss IAS explizit zu Sprachkursen zugelassen sind. Allerdings werden Prioritätensetzungen nach Altersgruppen und Sprachniveaus vorgenommen, die dazu führen (können), dass die AS seltener zu weiterführenden Sprachkursen über A1 oder A2 zugelassen werden, meist primär aus Kostengründen. Das kann insbesondere für den Übergang zu postobligatorischen Bildungswegen des Regelbetriebs einschneidende Folgen haben.

9.3 Verbesserter Zugang zu postobligatorischer Bildung

Der Zugang zur postobligatorischen Bildung hat ebenfalls eine erfreuliche Öffnung, grundsätzlich für alle Aufenthaltskategorien erfahren (vermutlich auch weil die Kosten des Regelbetriebs nicht direkt zu Buch schlagen). Allerdings gilt dies für AS in fünf Kantonen trotzdem nicht und in weiteren sechs nur unter gewissen Bedingungen. Ferner muss das Alter und das Sprachniveau stimmen, was eine zusätzliche und je nachdem unüberwindbare Hürde darstellen kann, wiederum insbesondere für AS. Gleichwohl kommt es auch bei FL/VA vor, dass der Eintritt in eine Mittelschule beispielsweise durch die ungenügende Beherrschung einer zweiten Landessprache vereitelt wird. Insgesamt bejahten rund zwei Drittel der Kantone die Frage, ob «die Zugangsbedingungen zu Fördermassnahmen in den Bereichen der Sprachförderung und der postobligatorischen Ausbildung für Asylsuchende (N-Bewilligung) mit dem Inkrafttreten der IAS in ihrem Kanton erweitert» wurden.

Schliesslich ist mit der grundsätzlichen Öffnung einzelner Hochschulen für Geflüchtete ein symbolträchtiger Riegel gefallen. Es waren aber primär zivilgesellschaftliche Akteur:innen (Stiftungen), Studentenvereinigungen und Universitäten, die den Impuls gegeben haben. Dies geschah insbesondere ab 2015 mittels Entwicklung von entsprechenden Vorbereitungskursen, offenen Hörsälen, Mentoringprogrammen usw. Wie die bescheidenen Teilnahmequoten an diesen Förderprojekten in der Praxis belegen, hält sich der Erfolg dieser Initiativen (noch) in Grenzen, was vielfältige Gründe hat: mangelnde Finanzierung der Existenzsicherung, strikte Aufnahmekriterien, bürokratische Hürden. Es bleibt interessant zu beobachten, wie sich die Situation in Zukunft entwickeln wird.

Wie die Interviews zeigten, haben es junge Geflüchtete mit einem mittleren Bildungsrucksack oft leichter, angemessene Brückenangebote oder Lehrgänge zu finden als solche mit einem tertiären Abschluss, die wenig älter sind, ihre Sprachkenntnisse perfektionieren möchten, ohne aber eine finanzierte Ausbildung oder Arbeit in Aussicht zu haben. Noch herausfordernder ist die Lage für schulungsgewohnte Personen, die nicht (lateinisch) alphabetisiert sind, und bei den FFST und Leistungserbringenden mit viel Aufwand und schlechten Erfolgchancen assoziiert werden, auch wenn sie grosses Bildungspotenzial haben. Mehreren Aussagen zufolge ist in den meisten Fällen nur mit tatkräftiger Unterstützung durch Freiwillige ein Lehrabschluss realistisch. Somit stellt sich auch die Frage, wie sich die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlich engagierten Personen gestaltet: Welche Rolle spielen unter anderem die Verantwortlichen der Fallführung, die einen zentralen Bestandteil der IAS darstellt?

9.4 Prinzip der Fallführung anerkannt, aber Umsetzung durchgezogen

Der Stellenwert der durchgehenden Fallführung mit Potenzialabklärung wird praktisch von allen Befragten anerkannt und als elementarer Erfolgsfaktor für eine bedarfsgerechte Förderung der Geflüchteten eingestuft. Entsprechend orientieren sich alle Kantone gemäss eigenen Aussagen am entsprechenden Instrumentarium und sehen es für nahezu alle FL und VA – teilweise auch AS – vor, allerdings mit unterschiedlichen Prioritäten, was die einzelnen Bestandteile – Kurzassessment, Potenzialabklärung, Praxisassessment usw. – angeht.

Wesentlich durchzogener fällt hingegen die Beurteilung der Umsetzung aus, die als anspruchsvoll und ressourcenintensiv bezüglich Zeitaufwandes, Expertise und Kosten bezeichnet wird. Offensichtlich ist der Aufbau der Fallführungssysteme vielerorts noch im Gang, muss weiter angepasst und entwickelt werden. In einzelnen Kantonen laufen entsprechende Abklärungen oder Pilotprojekte (mit Evaluation), deren Erfahrungen aber noch nicht dokumentiert sind. Während die rückgängigen Kantonszuweisungen von Geflüchteten infolge der Restrukturierung des Asylverfahrens ab 2019 den Aufbau der Fallführung vorerst begünstigten, wurde die Situation mit der erneuten Zunahme der Asylgesuche nach Ende der Pandemie und bei Ausbruch des Ukrainekrieges wieder schwieriger, weil teilweise Personal und Zeit für die Assessments zunehmend fehlten. Um sich ein Bild der Lage machen zu können, regen wir vergleichend-vertiefende Studien an, die unbedingt auch die Wirkung aus der Sicht der Adressat:innen beachten sollten.

Was das Verhältnis zwischen materieller Sozialhilfe einerseits und Integrationsförderung in der Fallführung andererseits betrifft, sind wir infolge der Hearings zu der Überzeugung gelangt, dass eine Entflechtung grössere Vorteile bringt als ein integratives Vorgehen, auch wenn erstere mehr Koordination und zusätzliche Absprachen voraussetzt. Das dargelegte Konfliktpotenzial zwischen Sachzwängen der materiellen Sozialhilfe und einer auf längerfristige Partizipation ausgerichteten Integrationsförderung lässt sich allein durch Professionalisierung und Sensibilisierung der Berater:innen kaum überwinden. In den Gesprächen wurde immer wieder (direkt oder indirekt) auf sehr positive wie ebenso negative Erfahrungen von Geflüchteten mit Fachpersonen der Fallführung verwiesen. Gerade weil die FFST eine so zentrale Rolle für die Weichenstellung der Integrationsabläufe stellt, darf die ganze Verantwortungslast nicht auf den Schultern einzelner Fachpersonen für Integration lasten, die trotz eines gewissen Handlungsspielraums zahlreichen Sachzwängen unterliegen.

Eine Bewertung der Vor- und Nachteile der Zentralisierung ist schwierig: Während eine zentralisierte und einheitliche Herangehensweise auf den ersten Blick für mehr Gleichbehandlung steht, ist dies nicht zwangsläufig mit einer erhöhten Chancengerechtigkeit verbunden. Damit eine optimale sprachliche und berufliche Förderung gewährleistet werden kann, muss die zuständige FFST vor allem über ausreichende fachliche und materielle Ressourcen verfügen, sei es vor Ort, durch regionale Kooperationen oder durch externe Aufträge. Interdisziplinäre gemeinsame Fallführungen erfordern eine entsprechende Zusammenarbeit

auf horizontaler oder vertikaler (Kanton-Gemeinde) Ebene, können jedoch zur Qualität der Unterstützung beitragen.

Für die geflüchteten Menschen steht insbesondere die Möglichkeit im Zentrum, sich wenn möglich an mehrere verbindliche Bezugspersonen wenden zu können, wenn der Draht zu der Hauptansprechperson nicht optimal ist, was aus den unterschiedlichsten Gründen geschehen kann.

9.4.1 Verbesserungsbedarf bei Bildungs- und Potenzialorientierung sowie Partizipation

Während in Zusammenhang mit der IAS oft von einem Paradigmenwechsel die Rede ist, wurde von verschiedener Seite kritisiert, dass die Devisen «Bildung vor Arbeit» und Potenzialorientierung in den Köpfen der Verantwortlichen oder der zuständigen Berater:innen noch zu wenig oder gar nicht angekommen sind. Aufgrund der wenigen direkten Interviewkontakte kann das Forschungsteam diesen Eindruck nicht bestätigen, da sich die Sozialberater:innen als kompetente, umsichtige Fachpersonen erwiesen. Um sich aber ein fundiertes Bild zu machen, wären vertiefende Studien mittels teilnehmender Beobachtung und ausführlichen Gesprächen mit Geflüchteten aufschlussreich. Einige Fachpersonen argumentierten vor allem unter Hinweis auf die zu hohen Betreuungsschlüssel, mangelnde Sachkenntnis und Überforderung der zuständigen Beratenden. Solche Schwachstellen und Defizite können durch Triangulierung mit Berichten über Personalmangel, Kostendruck und aufwendige bürokratische Abläufe bestätigt werden.

Was die Bildungsorientierung angeht, hat sich, wie die Anzahl der Kursformate belegt, zweifellos einiges bewegt. Das schliesst aber nicht aus, dass das Bemühen um eine möglichst rasche Sozialhilfeablösung vielerorts trotzdem noch dominiert und sich mit einer defizitorientierten Perspektive verbindet. Tatsächlich hat dieser Blickwinkel die Sozialhilfe und Arbeitsvermittlung während Jahrzehnten geprägt. Dies gilt umso mehr, als auch die Integrationsförderung im Asylbereich bis in die Nullerjahre vor allem auf kollektive Schnelleingliederung setzte und bemüht war, Geflüchtete (nach Abschaffung des Saisonierstatuts) primär in Branchen mit akutem Personalmangel etwa in der Gastro- oder Baubranche unterzubringen (Unterschichtung). Dieser Hinweis soll keineswegs für ein weiteres Abwarten plädieren, sondern vielmehr für eine Berücksichtigung der Auswirkungen und vor allem für eine gezielte Thematisierung der Implikationen einer Ressourcenorientierung in Organisationen und bei Fachpersonen sprechen. Der Frage, inwiefern und wie dies in der Praxis geschieht, konnten wir leider nicht weiter nachgehen. Wohl unbestritten ist, wie anspruchsvoll ein solcher Blickwechsel im Bildungswesen, transkulturellen Kontext und auch unter Berücksichtigung von belastenden Fluchterfahrungen sein kann.

9.4.2 Wachsendes Bewusstsein über Auswirkungen von Traumafolgestörungen

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist auch, dass das Bewusstsein über die Auswirkungen von Traumafolgestörungen bei Geflüchteten gemäss konvergierender Interviewaussagen in Integrationsfachkreisen wesentlich zugenommen hat: Wie aus mehreren Kantonen (z.B. AG, SH, ZG, ZH) berichtet wurde, ist der Handlungsbedarf erkannt und Verantwortliche wissen, dass eine möglichst frühe Erkennung die betreffenden Menschen vor einer Chronifizierung schützt und beträchtliche Folgekosten psychischer, sozialer und finanzieller Art vermeiden kann. Während bisher gewisse Behörden und Fachkreise die Ansicht vertraten, dass eine Behandlung erst dann in Frage kommt, wenn Aufenthaltsperspektive und -ort definitiv abgeklärt sind, haben Spezialist:innen aufgezeigt, dass auch niederschwellige, kurze Interventionen in vielen Fällen durchaus wirksam sind (Spaaij et al. 2023). Dies ist auch der Grund, weshalb von privater Seite – teils mit Unterstützung aus öffentlichen Mitteln – verschiedene interessante Projekte lanciert wurden, die von der Früherkennung über niederschwellige Beratung bis hin zu Behandlungsangeboten reichen. Das SEM hat eigens ein Programm R (Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen

Bedürfnissen) für konkrete Pilotprojekte lanciert und unterstützt verschiedene Initiativen zu Abklärung, Prävention und Intervention.

Gerade im Gesundheitsbereich standen in der Vergangenheit einer sachlichen Betrachtung oft Kosten-erwägungen im Weg, die Überlegungen zu Nachhaltigkeit vorerst ganz verdrängten, wobei eine Parallele zur oben angesprochenen Defizitorientierung nicht von der Hand zu weisen ist. Dass die Befürchtungen wegen explodierender Aufwände noch dazu in politisch brisanten Verwaltungsbereichen (Asyl, Gesundheit) nicht vollkommen ignoriert werden können, ist wohl allen bewusst. Gerade deshalb sind sachliche Abklärungen und begleitete Pilotversuche sicher sinnvoll.

9.5 Finanzierung und Abgrenzung zwischen spezifischer Förderung und Regelstrukturen

Die auf den ersten Blick widersprüchlichen Antworten der Interviewpartner:innen auf die Frage, ob die Integrationspauschalen für die Realisierung der gesteckten IAS-Ziele ausreichen, erklären sich zumindest teilweise durch die unterschiedlichen Ansichten über die finanziellen und grundsätzlichen Zuständigkeiten oder Abgrenzungen zwischen spezifischer Förderung und Regelstrukturen. Um es anders auszudrücken: Ein Teil der befragten Fachpersonen ging von einer sehr umfassenden spezifischen Integrationsförderung aus, während andere eher ein Delegations- oder Kooperationsmodell mit den Regelstrukturen vor Augen hatten, was notwendigerweise finanzielle Konsequenzen hat, auch wenn diese schwer abzuschätzen sind.

Es mag im Interesse der Leistungserbringenden – und mitunter der Geflüchteten selbst – sein, möglichst viele Tätigkeiten und Angebote für eine gebundene Zielgruppe «bereichsintern» abzuwickeln. Inwiefern dies auch fachlich angebracht und für die gesellschaftliche Integration sinnvoll ist, sollte allerdings systematisch geprüft werden, wie dies das Prinzip der Subsidiarität vorschreibt. Jedenfalls sind die Chancen grösser, dass die Integrationspauschalen ausreichen, wenn möglichst niederschwellige Übergänge in die Regelstrukturen garantiert werden (Kooperationsmodell).⁶² Das heisst, wenn beispielsweise reguläre Berufs- und Laufbahnberatungsstellen die fachliche Unterstützung bei Laufbahnabklärungen oder Diplomanerkennungen übernehmen (können), wie dies etwa in AG geschieht (ask! Begin). Wo immer möglich sollten fachliche Abgrenzungen transparent sein und finanzielle Zuständigkeiten im Hintergrund geregelt werden, so dass der konkrete Bedarf der Lernenden statusunabhängig in den Fokus rücken kann. Dies empfehlen auch die Studien von Mey et al. (2022) und Feller et al. (2022) bezüglich der Förderung einer nachhaltigen Grundbildung respektive der Grundkompetenzen. Sie zeigen auf, wie bürokratisch und aufwendig die Förderung wird, wenn zu den ohnehin schon komplexen Lebenslagen und Bedürfnissen der Geflüchteten, zusätzlich asylrechtliche Zugangsvorkehrungen oder Beschränkungen und Finanzierungsquellen eine ausschlaggebende Rolle spielen.

Wir sind der Ansicht, dass eine Übertragung der Aufgaben an die Regelstrukturen den Vorteil hat, (im besten Fall) eine transkulturelle und migrationssensible Öffnung der Institutionen zu bewirken, die bei zunehmender Mobilität und Diversität der Bevölkerung in der Schweiz ohnehin angesagt ist (im Jargon ist die Rede von *hypermobility* und *superdiversity*). Darüber hinaus kann eine institutionelle Öffnung statusunabhängige Kontakte fördern und Schwankungen im Asylbereich besser abfedern. Zugegebenermassen sind umgekehrt Regelinstitutionen oft schwerfälliger und weniger flexibel (Altersgrenzen, Sprachanforderungen usw.). Daher wären möglicherweise auch geteilte Trägerschaften auf Basis vorübergehende Zusatzfinanzierungen ins Auge zu fassen.

⁶² Das gilt zumindest, wenn das Prinzip der Budgethoheit gewahrt wird, wobei auch geteilte Verantwortlichkeiten möglich sind.

Wie gesagt, waren die hochkomplexen Finanzierungsmodalitäten der IAS nicht Gegenstand des Mappings, dessen Rahmen sie definitiv gesprengt hätten. Trotzdem lassen sich aufgrund der Erkenntnisse vorläufig zwei Handlungsstossrichtungen ausmachen, die zu prüfen wären: Erstens ist es vermutlich von Vorteil, die Fallführung der Integrationsförderung, wie die der materiellen Sozialhilfe ohnehin, den Regelstrukturen der Kantone oder Gemeinden anzurechnen, damit sie nicht substantielle Anteile der Integrationspauschalen bindet. Dies ist unseres Wissens gegenwärtig in SH und ZH der Fall, wird aber vom SEM nicht vorgeschrieben. Zweitens ist eine Vereinfachung der Finanzierung in Betracht zu ziehen, indem klare Verantwortlichkeiten zwischen Regelbildungsinstitutionen und spezifischer Förderung abgesteckt werden, ohne die Sozialhilfe zu tangieren. Die spezifische Förderung könnte in vielen Fällen unter dem Dach der Regelstrukturen gebündelt werden. Ein Wettbewerb unter Anbieter:innen mittels Finanzen, Leistungszielen und Monitorings müsste möglicherweise beschränkt werden, um stärker auf komplementäre statt konkurrierende Angebote zu setzen. Jedenfalls wäre es interessant abzuklären, wie Kantone mit einer starken Orientierung an den Regelstrukturen vorgehen (Romandie, SO, AG).

Nicht zuletzt und als Überleitung zum nächsten Themenstrang werfen diese Überlegungen die grundsätzliche Frage auf, wieweit sich die Kantons- und Gemeindepolitiken durch eine Stärkung der spezifischen Integrationsförderung und finanzielle Anreize von Seiten des Bundes lenken lassen (sollen). Anders als in Politikfeldern des klassischen Vollzugsföderalismus, liegt die Integrationsförderung wie auch die Bildung weitgehend in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, obwohl der Bund im Asylwesen federführend ist. Das dieser Ausgangslage zugrundeliegende fachliche und politische Spannungsfeld wurde vielfach angesprochen. Geflüchtete, die in anderen politischen Kontexten sozialisiert wurden, gehen verständlicherweise meist von der Prämisse aus, dass Stichentscheide immer auf Bundesebene oder gar beim SEM liegen (müssten). Auch seitens Fachpersonen wurden mehrfach Anliegen laut, dass sich das SEM, aber auch die Kantone gegenüber Gemeinden, klarer positionieren und beispielsweise für eine obligatorische Fallführung für AS aussprechen sollten. Bildungsexpert:innen regten demgegenüber an, über gesetzliche Anpassungen, klare Abgrenzungen der Zuständigkeiten und rechtliche Ansprüche in den Regelstrukturen zu regulieren.

9.6 Integrationslandschaft Schweiz: Mosaik oder Flickenteppich?

Tatsächlich sind die Kantone, wie der Titel des Mappings unterstreicht, nach wie vor sehr unterschiedlich unterwegs. Die berechtigte Frage, ob es seit 2019 insgesamt zu einer Annäherung der Integrationspolitiken gekommen ist, lässt sich aber kaum pauschal beantworten. Dies gilt umso mehr, als sich zwar in Teilbereichen wie etwa der Sprachförderung Konvergenzen abzeichnen, während sich der Umgang mit (abgewiesenen) Asylsuchenden möglicherweise kaum verringert oder sogar vergrössert hat, wie einzelne Beobachter:innen argumentieren. Ausserdem ist in Erinnerung zu rufen, dass wir aus praktischen und forschungsökonomischen Gründen nur sieben Kantone näher betrachten, und die spezifische Situation von AS leider nicht vertiefen konnten.

Praktisch alle befragten Fachpersonen sind aber der Ansicht, dass es teilweise erhebliche Unterschiede in der Integrationsförderung von Geflüchteten auf kantonaler und lokaler Ebene gibt. Dies wird auch in der Forschung bestätigt (Espahangizi 2022; Probst et al. 2019). Einige der Interviewpartner:innen gehen sogar einen Schritt weiter und betonen, dass auch gesetzliche Rahmenbedingungen, Umfang und Qualität der Integrationsmassnahmen massgeblich variieren. Diese Unterschiede können zu einer klaren Benachteiligung von Geflüchteten führen, bei der nicht nur von fehlender Chancengerechtigkeit, sondern von Ungleichbehandlung die Rede sein muss. Vor dem Hintergrund der Integrationslandschaft Schweiz, ihrem föderalistischen Aufbau und seiner Geschichte ist dies nicht sonderlich verblüffend, was keinesfalls heisst, dass es sich nicht ändern lässt. Aus der Perspektive der geflüchteten jungen Menschen und ihren Familien ist die Zuweisungslotterie unverständlich, wenn nicht empörend; aber sie ist auch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht bedenklich.

Daher wird es in Zukunft umso wichtiger sein, das Prinzip der Ressourcenorientierung – und besser noch: der Potenzialorientierung – beim Wort zu nehmen und den Blick auf all die vielversprechenden kleinen und grossen Praktiken, interessanten Projekte, innovativen Pilotprogramme, brillanten Initiativen und einflussreichen Impulse aus den unterschiedlichsten Kreisen zu richten, um sie gemeinsam weiterzuspinnen. Vermutlich ist gerade die Politik der kleinen, stetigen, breit abgestützten Schritte – von unten und von oben – am besten geeignet, wirklich etwas zu bewegen.

Interessant ist jedenfalls, dass die wichtigen und heute professionalisierten Pfeiler des IAS-Arrangements und der Integrationsförderung in Kantonen und Gemeinden vielfach aus zivilgesellschaftlichen Initiativen hervorgegangen sind, an denen oft Schlüsselpersonen mit Migrationsgeschichte massgeblich beteiligt waren. Da das Forschungsteam stark mit der Dokumentierung der, allerdings ebenfalls wichtigen, Rahmenbedingungen und komplizierten Verwaltungsvorgaben beschäftigt war, konnte es die vielversprechenden Praktiken nur summarisch dokumentieren. Gerade an diesem Punkt ist bei zukünftigen (Aktions)Forschungen und der Entwicklung der Praktiken anzusetzen.

Potenzial haben Menschen, Kollektive, Organisationen, aber auch Kantone und Gemeinden. Schliesslich kann die Vielfalt der kantonalen Handhabungen als interessantes Terrain für das Herausschälen vielversprechender Modelle (in Teilbereichen) angesprochen werden. Aber weit wichtiger noch scheint uns, dass sich in zukünftigen Studien zu diesem Thema die Hauptadressat:innen so früh als möglich einbringen. Dies hat nichts mit einem Zugeständnis zu tun, sondern ist eine blosse Frage der Stimmigkeit. Gerade etwa, wenn man sich mit der Fallführung, dem Jobcoaching, aber auch mit Sprachunterricht beschäftigt, muss die Perspektive aller Akteur:innen notwendigerweise mitgedacht werden.

10 Literaturhinweise

- Atitsogbe, Kokou A., Federico Durante, und Jérôme Rossier. 2020. «Intégration des demandeur·euse·s d'asile admis·es provisoirement en Suisse: rôle de la formation professionnelle». *L'orientation scolaire et professionnelle*, Nr. 49/3 (September): 481–501. <https://doi.org/10.4000/osp.12563>.
- Auer, Daniel, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Mirjam Suri, Dina Bader, Giuliano Bonoli, Michael Morlok, und Johanna Probst. 2023. «Monitoring und Evaluation des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung»». SFM Studies 84d. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies. <https://doi.org/10.35662/unine-sfmstudies-84d>.
- Baglioni, Simone, Francesca Calò, und Dino Numerato. 2022. «The Role of Civil Society in the Labour Market Integration of Migrants in Europe: An Introduction». *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 33 (5): 851–61. <https://doi.org/10.1007/s11266-022-00530-2>.
- Berclaz, Lionel. 2019. «Les représentations sociales du requérants d'asile sur ses terres d'accueil: influences sur son processus d'intégration: regards croisés entre le requérant d'asile et l'éducateurs». Mémoire de bachelor, Sierre: Haute Ecole de Travail Social. <https://doc.rero.ch/record/324721>.
- Berufsberatungs- und Informationszentren BIZ. 2019. «Wege in den Schweizer Arbeitsmarkt für Migrantinnen und Migranten». Bern: Kanton Bern. https://www.biz.bkd.be.ch/content/dam/biz_bkd/dokumente/de/angebote/informationsangebote/biz-publikationen/infoblaetter-und-broschueren/informationen-fuer-menschen-aus-dem-ausland/s003-wege-in-schweizer-arbeitsmarkt-migrantinnen.pdf.
- Centre social protestant. 2019. «Echelle : Programme d'insertion professionnelle pour réfugiés et personnes admises provisoirement. Rapport d'activité 2018». La Chaux-de-Fonds: CSP. https://csp.ch/neuchatel/files/2019/02/EHELLE_RapportAnnuel_2018.pdf.
- Coordination asile.ge. 2021. «Jeunes et débouté·es à Genève : des vies en suspens». Genève: Coordination asile.ge. https://coordination-asile-ge.ch/wp-content/uploads/2021/06/CGE_21_06_rapport_jeunes_deboutes_web.pdf.
- Cugny, Fany. 2019. *Analyse de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes adultes réfugiés en situation de vulnérabilité, à partir de la perception des acteurs*. Bd. 306. Lausanne: IDHEAP. https://serval.unil.ch/notice/serval:BIB_04D33568CDB9.
- Education pour toutes et tous – maintenant! 2020. «Une éducation pour toutes et tous, sans discrimination ! : Positions et revendications». Berne: Education pour toutes et tous – maintenant! <https://ssp-vpod.ch/downloads/formation/journee-detude-refugie-e-s-education-integration-et-emancipation/une-education-pour-toutes-et-tous-sans-discrimination.pdf>.
- Epiney, Elise, Maude Reitz, Morgane Kuehni, und Rainer Gabriel. 2021. «Parcours d'obstacles: l'intégration des personnes relevant de l'asile dans le canton de Vaud: des normes institutionnelles aux trajectoires individuelles». Lausanne: Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL). <https://arodes.hes-so.ch/record/8979>.
- Ernst, Dominique Lara. 2021. «Refugee students' inclusion in higher education: A multi-dimensional analysis of the German-speaking part of Switzerland». Utrecht: Utrecht University. <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/41211>.

- Espahangizi, Kijan. 2022. *Der Migration-Integration-Komplex: Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-) Einwanderungsland, 1960-2010*. Konstanz: Konstanz University Press.
- Fankhauser, Ann-Seline, und Ruth Thommen. 2019. «Perspektiven - Studium. Hochschulzugang in der Schweiz. Informationen für Geflüchtete. Ein Projekt des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften. Schlussbericht 2016-2019». Bern: Verband der Schweizer Studierendenschaften. https://www.perspektiven-studium.ch/wp-content/uploads/2020/01/Schlussbericht_PerspektivenStudium_2019_DE.pdf.
- Fehlmann, Joëlle, und Denise Efionayi-Mäder. 2020. «Evaluation des Pilotprojekts «Lern- und Werkzentrum» tipiti: Zuhanden des Vereins tipiti». SFM Studies 76. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies. <https://libra.unine.ch/handle/123456789/31647>.
- Fehlmann, Joëlle, Denise Efionayi-Mäder, David Liechti, und Michael Morlok. 2019. «Bildungsmassnahmen für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene: Privat (mit)finanzierte Bildungsangebote für Asylsuchende». SFM Studies 74. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies. <https://libra.unine.ch/handle/123456789/2479>.
- Feller, Ruth, Isabella Lussi, Karin Büchel, Deborah Fritzsche, Carole Stehlin, und Lars Imbach. 2022. «Projekt Triage – Instrumente zur Abklärung und Beratung im Bereich Grundkompetenzförderung: Bericht zuhanden der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)». Luzern: Interface. https://www.lesen-schreibenschweiz.ch/myUploadData/files/bericht_projekt_triage_2022_01_14_interface.pdf.
- Feller, Ruth, Charlotte Schwegler, Clément Bourdin, und Karin Büchel. 2023. «IIZ-Projekt: «Förderung der Grundkompetenzen – Schnittstellen und Qualität»: Bericht zuhanden des Steuergremiums der IIZ und der Co-Projektleitung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und des Staatssekretariats für Migration (SEM)». Luzern: Interface. https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2023/03/Be_IIZ_Projekt_Grundkompetenzen.pdf.
- Fritschi, Tobias. 2020. «Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen: Erläuterungen des Vorgehens und Leitfäden der Instrumente». Bern: Staatssekretariat für Migration SEM. <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/themen/arbeit/erlaeuerung-potenzialabklaerung-d.pdf.download.pdf/erlaeuerung-potenzialabklaerung-d.pdf>.
- Fritschi, Tobias, Cyrielle Champion, und Peter Neuenschwander. 2020. «Bestandesaufnahme der Fallführungssysteme im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Integrationsagenda». Bern: Berner Fachhochschule BFH, Soziale Arbeit. <https://www.kip-pic.ch/media/1387/bericht-bestandesaufnahme-der-fallfuehrungssysteme-im-hinblick-auf-die-erreichung-der-ziele-der-integrationsagenda.pdf>.
- Garcia Delahaye, Sylvia, Jérôme Mabillard, Nicole Peccoud, Luca Decroux, und Valérie Frossard. 2019. «Vers une prise en compte holistique et dynamique des besoins des enfants et des jeunes migrant-e-s à Genève : analyse des besoins des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s». Genève: Haute école de travail social de Genève. https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/actualite/documents/rapport_rmna_final_septembre_2019.pdf.
- Gollob, Sofie. 2021. «Sans droit à la formation». *Revue suisse pour la formation continue*, Nr. 1. <https://www.ep-web.ch/fr/article/sans-droit-a-la-formation>.

- Groupe de travail «Intégration par la formation». 2021. «Requêtes : accès aux hautes écoles pour les personnes réfugiées : perspectives - études». Berne: Union des Étudiant-e-s de Suisse UNES. https://www.perspektiven-studium.ch/wp-content/uploads/2021/03/Requ%C3%AAtes_Acc%C3%A8s-aux-hautes-%C3%A9coles-pour-les-personne-r%C3%A9fugie%C3%A9s.pdf.
- Häberlein, Jana. 2020. «Abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe: wie weiter? Ein Bericht zur Situation von Nothilfebezüger*innen in der Region Basel». Basel: Terre des hommes Schweiz. <https://www.terredeshommesschweiz.ch/download/1043/news-und-aktuelles/10469/abgewiesene-asylsuchende-in-der-nothilfe.pdf>.
- Harder, Tim. 2019. «Perspectives - études: accès aux hautes écoles en Suisse: informations pour des personnes réfugiées: la situation en matière de bourses d'études pour les étudiant-e-s réfugié-e-s en Suisse». Berne: Union des Étudiant-e-s de Suisse UNES. https://www.perspektiven-studium.ch/wp-content/uploads/2019/11/2019_Stipendienbericht-FR.pdf.
- Heiniger, Thomas, und Peter Kaiser. 2020. «Früherkennung von Traumafolgeerkrankungen bei Asylsuchenden». *Schweizerische Ärztezeitung* 101 (3): 54–56. https://www.vap-psychologie.ch/fileadmin/download/2020/Aertezeitung_Frueherkennung_von_Traumafolgeerkrankungen_bei_Asylsuchenden.pdf
- Heiniger, Tobias. 2021. «Zugang zu Bildung: unabhängig vom Aufenthaltsrecht». Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA). https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2021/Zugang_zu_Bildung_D.pdf.
- Kanton Aargau. 2020. «Kinder und Jugendliche aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich im Aargauer Bildungssystem». Aarau: Kanton Aargau - Department Bildung, Kultur und Sport. https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bks/dokumente_1/BKS_Leitfaden_Bildung_Fluechtlingskinder.pdf.
- Kanton Luzern. 2020. «Schulangebote Asyl SAA: Fremdsprachige junge Erwachsene (FJE): Pädagogisches Konzept». Luzern: Bildungs- und Kulturdepartement Dienststelle Volksschulbildung. https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/syst_schulen/Schulangebote_Asyl/schulangebote_asyl_paed_konzept_fje.pdf?la=de-CH.
- Kanton Schwyz. 2021. «Handbuch für Asylsozialhilfe 2022». Volkswirtschaftsdepartement. Amt für Migration. <https://www.sz.ch/public/upload/assets/60255/Asylsozialhilfe%20Handbuch%202022.pdf?fp=1>.
- Kanton Solothurn. 2020. «Integrales Integrationsmodell». Solothurn: IIZ-Sekretariat. https://integration.so.ch/fileadmin/integration/Grundlagen/Konzepte_Programme/Gesamtbericht_IIM_web.pdf.
- Kassimidis, Evi. 2021. «AIS: un Agenda suisse pour l'intégration». Lausanne: EVAM. https://www.evam.ch/app/uploads/2021/08/EVAM_RA_2020_FINAL_WEB.pdf.
- Kuehni, Morgane, Élise Epiney, und Maude Reitz. 2023. «Que cache l'idéal d'accompagnement à l'autonomie ? La pluralité des formes de relation d'aide à l'intégration dans le domaine de l'asile». *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale* 24 (2). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.7373>.

- Kurt, Stefanie. 2019. «Der Zugang zu Bildung für geflüchtete Personen in der Schweiz». *RdJB Recht der Jugend und des Bildungswesens* 67 (2): 220–35. <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2019-2-220>.
- Map F. 2020. «Status F – Sackgasse oder Ausgangspunkt zur Integration? Bericht über die Integrationsmöglichkeiten und -hindernisse von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich». Zürich: Map-F Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen. http://map-f.ch/wp-content/uploads/2020/05/3_Bericht_mapF.pdf.
- Mexi, Maria M., Paula Moreno Russi, und Eva Fernández Guzman. 2021. «'Fortress' Switzerland? Challenges to Integrating Migrants, Refugees and Asylum-Seekers». In *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets: A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, herausgegeben von Veronica Federico und Simone Baglioni, 213–33. IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67284-3_11.
- Mey, Eva, Nina Brüesch, Gisela Meier, Alina Vanini, Kushtrim Adili, Milena Chimienti, Barbara Lucas, und Marta Marques. 2022. «Förderung des Qualifizierung Erwachsener: armutsgefährdete und-betroffene Personen in ihren Lebenswelten erreichen». Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. https://arodes.hes-so.ch/record/11765/files/Chimienti_Lucas_Forderung_des_qualifizierung_erwachsener_2022.pdf.
- Mouthuy, Orphée. 2021. «Requérants d'asile mineurs non accompagnés à Genève et Covid-19. Le travail des associations Reliance, AMIC et Appartenances Genève». Genève: Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:152080>.
- Oester, Kathrin, und Annika Lems. 2019. «Recht auf Bildung? Unbegleitete Minderjährige zwischen Inklusion und Exklusion». In *Kindheit(en) in formalen, nonformalen und informellen Bildungskontexten: Ethnografische Beiträge aus der Schweiz*, herausgegeben von Anja Sieber Egger, Gisela Unterweger, Marianna Jäger, Melanie Kuhn, und Judith Hangartner, 239–58. Kinder, Kindheiten und Kindheitsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23238-2_12.
- Oskan, Sinem. 2020. «Langfristige Berufsintegration: Lebensweltorientierte Unterstützung in der beruflichen Integration spätmigrierter Jugendlicher und junger Erwachsener». Bachelor-Thesis, Olten: Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW. https://irf.fhnw.ch/bitstream/handle/11654/31719/Oskan_Sinem_2020_BA_FHNW.pdf
- Rezzonico, Laura, Lucia Della Torre, und Adriana Romer. 2020. «Country Report: Switzerland». Asylum Information Database AIDA. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-CH_2020update.pdf.
- Rudin, Melania, Jürg Guggisberg, Philipp Dubach, Severin Bischof, Mario Morger, Jolanda Jäggi, und Roman Liesch. 2018. «Überblicksstudie zur Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Arbeitsmarkt». Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. https://edudoc.ch/record/202201/files/Bericht_Jugendliche_jungeErwachsene_im_Arbeitsmarkt_BASS.pdf.
- Ruedin, Didier, Denise Efionayi-Mäder, Sanda Üllen, Veronika Bilger, und Martin Hofmann. 2020. «Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr: eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration»». SFM Studies

75d. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies. <https://libra.unine.ch/handle/123456789/2294>.

Salvi, Marco, und Pascal Lago. 2021. «Switzerland: The Asylum System in Transition – Labor Market Integration as a Necessary Precondition for Security». *Avenir suisse*. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2021/06/International_Think_Tank_Report_on_Global_Refugee_Migration.pdf#page=15.

Sanchez-Mazas, Margarita, und Geneviève Mottet. 2021. «L'école face aux nouvelles mobilités. Un dispositif pour promouvoir la reconnaissance des enfants et des familles de requérant·e·s d'asile en Suisse romande». *Revue suisse des sciences de l'éducation* 43 (2): 273. <https://doi.org/10.24452/sjer.43.2.7>.

Sanchez-Mazas, Margarita, Geneviève Mottet, und Nilima Changkakoti. 2020. «From War to Peace, from Chaos to School: A Study Among Asylum-Seeking Families in Switzerland». *European Journal of Social Science Education and Research* 7 (1): 6–14. <https://doi.org/10.26417/ejser.v7i1.p6-14>.

Schmidlin, Sabina, Emilienne Kobelt, Urezza Caviezel, Rebecca Clerc, und Elisabeth Allemann. 2018. «Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe». Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18._April_18/7_18d_eBericht_Jugendliche_in_der_SoHi_DEF.pdf.

Schmocker, Heinz. 2021. «Supported Employment - ein Ansatz bei der beruflichen Integration von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen?» Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW. <https://www.soziothek.ch/supported-employment-ein-ansatz-bei-der-beruflichen-integration-von-erkannten-und-vorlaeufig-aufgenommenen-fluechtlingen->.

SEM. 2022. «Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2): Erläuterungen zur Änderung vom 30. März 2022». Bern: Staatssekretariat für Migration SEM. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/70899.pdf>.

Spaaij, Julia, Anne M. de Graaff, Aemal Akhtar, Nikolai Kiselev, David McDaid, Hanspeter Moergeli, Monique C. Pfaltz, u. a. 2023. «The effect of a low-level psychological intervention (PM+) on post-migration living difficulties – Results from two studies in Switzerland and in the Netherlands». *Comprehensive Psychiatry* 127 (November): 152421. <https://doi.org/10.1016/j.comppsy.2023.152421>.

Stern, Susanne, und Andrea Von Dach. 2018. «Fachkundige individuelle Begleitung in beruflichen Grundbildungen mit EBA: Begriffsklärung, Umsetzungsformen und Empfehlungen für die Praxis». Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation. https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/2018/09/fib-eba-kurzfassung.pdf.download.pdf/fib_eba_kurzfassung_d.pdf.

Stutz, Heidi, Severin Bischof, Melania Rudin, Tanja Guggenbühl, und Roman Liesch. 2019. «Adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse : état des lieux au niveau de la transition I : rapport final». Berne: Büro BASS. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/fr/home/services/publications/base-de-donnees-des-publications/etat-transition-i.html>.

Tamo-Gafner, Anja. 2022. «Parcours d'intégration professionnelle de personnes réfugiées en Suisse. Trajectoires individuelles, conditions salariales et récits d'employeurs». Genève: Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:164538>.

- Udayar, Shagini, Laurence Fedrigo, Federico Durante, Eva Clot-Siegrist, und Jonas Masdonati. 2021. «Labour market integration of young refugees and asylum seekers: a look at perceived barriers and resources». *British Journal of Guidance & Counselling* 49 (2): 287–303. <https://doi.org/10.1080/03069885.2020.1858023>.
- Volkart Stiftung. 2020. «Zugang zu Bildung für junge Geflüchtete: Fünf Initiativen zur Förderung ausgewählt». Winterthur: Volkart Stiftung. <https://www.volkart.ch/sites/default/files/PDFs/ausgew%C3%A4hlte%20Projekte.pdf>.
- VPOD. 2021. «Bildung für alle - jetzt!: Pressekonferenz vom 22. September 2021». https://static1.squarespace.com/static/5f7449c2e3598006ed14dc4d/t/614b1cfdb1259924f81c3e32/1632312579166/_2021_09_Pressemitteilung_de_LY3.pdf.
- VPOD. 2020. «Gleichwertige Bildung für alle: keine Diskriminierung von Geflüchteten!» Vpod bildungspolitik 215. Zürich: vpod bildungspolitik. https://vpod.ch/site/assets/files/0/25/621/2020_februar_215.pdf.
- Zeiter, Anne-Christel. 2019. «Silence, on s'occupe de vous! Barrières à la socialisation langagière dans l'accueil des requérants d'asile en Suisse». *Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society*, Nr. 12: 148–66. <https://doi.org/10.7202/1066526ar>.
- . 2023. «Penser l'accompagnement linguistique des personnes migrantes en Suisse romande». *Recherches en didactique des langues et des cultures. Les cahiers de l'Acedle*, Nr. 21–1 (April). <https://doi.org/10.4000/rdlc.12406>.
- Zubler, Kurt, Bettina Beglinger, und Regina Bühlmann. 2019. «Je früher, desto besser für alle: Integration durch Zugang zu Bildung und Beruf für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene ist ein Gebot der Stunde». Winterthur: Volkart Stiftung. https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2019/10/Bimaju_D_WEB.pdf.

11 Anhang: Kurzbeschrieb des Projekts

Mapping der Rahmenbedingungen und *good practices* zur Förderung der (Berufs)Bildung spätmigrierter Jugendlichen

Spät eingereiste junge Geflüchtete haben bezüglich ihrer späterem Arbeitsintegration in der Schweiz mit besonderen Herausforderungen zu kämpfen: Die Flucht aus dem Herkunftsland und das Asylverfahren im Zielland fallen auf den Lebensabschnitt, in dem sie die Schule beenden und sich beruflich orientieren müssen. Oft fehlt ihnen deshalb ausreichende sprachliche Kenntnisse und weitere Grundkompetenzen, um eine Berufsbildung oder Studium absolvieren zu können. Trotz der Einführung der Integrationsagenda 2019 besteht Handlungspotential in diesem Feld, da effektive Integration auf ein Zusammenspiel aller Beteiligten angewiesen ist: Geflüchtete, Bevölkerung, Sozialpartnerschaft und Institutionen. Stiftungen haben in dieser Hinsicht Empfehlungen zur nachhaltigen Verbesserung der Bildungschancen von Geflüchteten formuliert und unterstützen im Rahmen einer Ausschreibung konkrete Vorstösse zur Umsetzung einer oder mehrerer dieser Empfehlungen.⁶³

Eine Initiative von NCBI-Schweiz knüpft an diesen Empfehlungen an und erhielt eine Finanzierung von einer Stiftungsgemeinschaft (Mercator und Volkart Stiftung) über drei Jahre. Der effektive und rasche Zugang junger Geflüchteter zu (Berufs)Bildung wird durch Wissensvermittlung, partizipatives Engagement der Betroffenen, Erfahrungsaustausche und Öffentlichkeitsarbeit im Dialog mit relevanten Beteiligten gezielt gefördert. Diese Ziele werden u.a. im Rahmen des Pilotprojekts «Unsere Stimmen», das gemeinsam mit Geflüchteten initiiert wurde, verfolgt. Das SFM der Universität Neuchâtel, das in Absprache mit NCBI eine wissenschaftliche Begleitung des Projekts übernimmt, wird im Zeitrahmen 2021-2023 ein Mapping der rechtlich-administrativen Voraussetzungen, Akteure und bestehenden Vorstösse in ausgewählten Kantonen und Gemeinden erstellen. Ziel ist es, vielversprechende Ansätze und gute Praxisbeispiele, sowie konkrete oder strukturelle Hindernisse im Bildungs- und Flüchtlingsbereich aufzuzeigen.

Zur Umsetzung dieser Bestandesaufnahme sind verschiedene Forschungsschritte geplant: Eine Literatur- und Statistikanalyse, eine Kurzumfrage in Kantonen, themenzentrierte Leitfadeninterviews mit Fachpersonen zur sowie letztlich ein Fokusgruppengespräch (alternativ Hearings) mit Mitgliedern der Begleitgruppe und/oder externe Expert·inn·en zur kritischen Begutachtung des Arbeitsberichts.

Wissenschaftliche Mitarbeit und Kontaktperson: Andrea Bregoli, andrea.bregoli@unine.ch, [Direktnummer]

Projektleitung: Denise Efionayi, Soziologin und Vizedirektorin des SFM

⁶³Empfehlungen unter folgendem Link: <https://bit.ly/3eTg0Ss>

12 Anhang: Interviewleitfaden Fachpersonen

Projekt «Stimmen» - Dimensionen

Name	
Datum	
Dauer des Interviews	
Ort des Interviews	
Kontaktaufnahme	
Forscher:in	

Einführung

Kurze Einführung in Studie: Mandat, Forscher:innen, Ziele.

Zustimmungserklärung (Tonaufnahme, Expertise, gibt keine richtigen oder falschen Antworten),
Vertraulichkeit

Fragen werden jeweils an die interviewte Person und deren Expertise angepasst

Fragen, Bemerkungen?

Bildung und Regelstruktur

Besteht eine Gesamtstrategie bzw. umfassende und nachhaltige Bildung? In welchen Kantonen am ehesten?

Nehmen Jugendliche an bestehenden Regelangeboten teil? Falls ja, inwiefern?

Wie werden die Schnittstellen zwischen spezifischer Förderung und Regelangebot gehandhabt?

Wie laufen Zusammenarbeit und Übergänge (auch in der Fallführung oder spezifische Angebote)?

Fördern Bildungsangebote auch simultan die soziale Integration?

Fallführung und Potenzialabklärung

Wie wird die Fallführung organisiert? Wer hat Zugang (vgl. Umfrage)?

Wie oft werden Zuständigkeiten gewechselt? Inwiefern ist dies anders für FL, VA und Asylsuchenden?

Wer ist für abgewiesene Asylsuchende zuständig?

Wie unterscheidet sich die Betreuung von der Integrationsförderung?

Wie verläuft dabei die Potentialabklärung und welche Rolle spielt sie in der Fallführung ?

Welche Stärken/Schwächen zeigen die einzelnen Modelle in Hinblick auf die Inklusivität?

Sprachförderung ab B1

Wie sehen die Angebotslage und Zugang für B2 und C1 aus?

Inwiefern kann B1 als eine Eintrittshürde in Regelangeboten betrachtet werden?

Wie ist ein allfälliger Mangel an Angeboten oder Nachfrage zu verstehen?

Wie wird hohe Sprachförderung praktisch ermöglicht (konkrete Hilfestellungen)?

Förderung zum Studium

Ist eine Studienförderung auch Teil des KIPs? Könnte es durch kantonale Rahmenbedingungen finanziert werden?

Wie gross ist die Nachfrage?

Was haben Universitäten, Fachhochschulen und Kantone aktiv unternommen (betreffend Bewilligungen, Vorbereitungsprogramme, Subventionen für Studium, Übernahme Lebenskosten, Zugangsprüfungen)

Angebote für Eltern mit Kindern und Traumatisierte

Wie sieht die Angebotslage mit Kinderbetreuung und dessen Nachfrage aus? Inwiefern gibt es Teilzeitangebote (Berufslehre, Ausbildung wie etwa Mütter in Ausbildung MIA ZH oder Innerschweiz)?

Wie wird die Gleichberechtigung bei der Zuteilung von Ressourcen an Paare gewährleistet?

Wie (systematisch) werden Traumatisierte erfasst, erkannt und beim Zugang zu Bildung und der Arbeitsintegration unterstützt? Gibt es ein Interventionsmodell?

Wie sieht die Angebotslage für Traumatisierte aus?

Finanzierung

Für was reichen die 18'000 CHF der Integrationspauschale?

Wie wird die Finanzierung (grob) organisiert? Gibt es spezielle kantonale Merkmale?

Was geht über die Globalpauschale (und wie wirkt sich diese bei rückläufigen Fallzahlen aus, Wegfallen von Skaleneffekte)?

Gemeindelotterie

Ist der Kanton bezüglich Integration von Geflüchteten und IAS zentral organisiert (vgl. auch Finanzierung)?

In welchen Bereichen hat die Gemeinde Autonomie?

Gibt es Gemeinden, die mit der IAS bzw. Integrationspolitik besonders inklusiv vorgehen?

Altfälle

Inwiefern werden Altfälle miteinbezogen? Falls ja, gibt es ein Datum zur Beschränkung von Fällen?

Sonstige Fragen, Bemerkungen

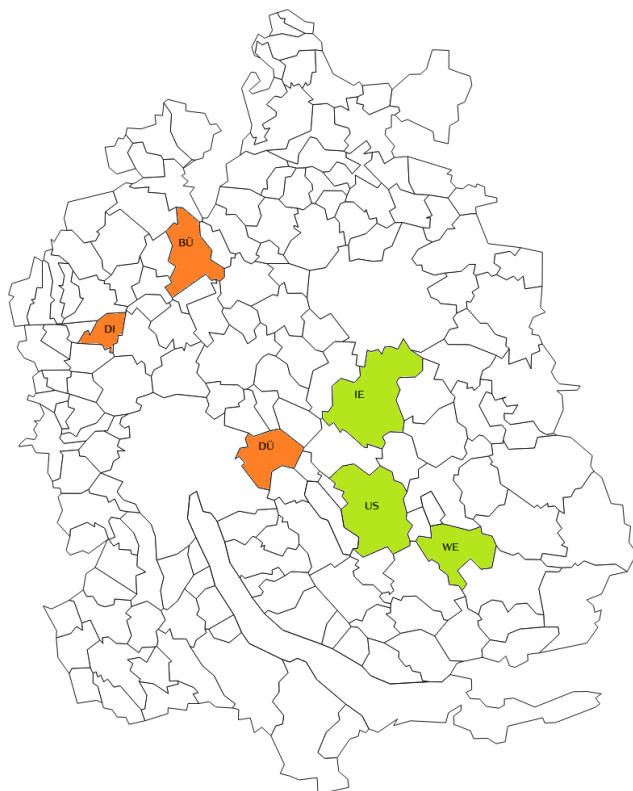
Kommentare / Hinweise für diese Studie?

Empfohlene Kontakte (Personen, die Sie unbedingt empfehlen) und Dokumente (Forschung, Praxis):

Dürfen wir Sie für den weiteren Verlauf der Studie wieder kontaktieren?

13 Anhang: Gemeindeauswahl

Restriktiv	Liberal
Bülach	Wetzikon
Bevölkerung: 21'372	Bevölkerung: 24 990
Bevölkerungsdichte: 1328	Bevölkerungsdichte: 1 486,6
Ausländer: 28%	Ausländer: 26%
Beschäftigte: 10'973	Beschäftigte: 14 163
Arbeitsstätten: 1267	Arbeitsstätten: 1 801
Sozialhilfequote: 2,17	Sozialhilfequote: 3,18
Dielsdorf	Uster
Bevölkerung: 5 966	Bevölkerung: 35 007
Bevölkerungsdichte: 1 016,4	Bevölkerungsdichte: 1 228,7
Ausländer: 31.8%	Ausländer: 23%
Beschäftigte: 4 370	Beschäftigte: 17 237
Arbeitsstätten: 428	Arbeitsstätten: 2 482
Sozialhilfequote: 1,38	Sozialhilfequote: 1,82
Dübendorf	Illnau-Effretikon
Bevölkerung: 29 303	Bevölkerung: 17 333
Bevölkerungsdichte: 2151,5	Bevölkerungsdichte: 526,7
Ausländer: 35.9%	Ausländer: 27.4%
Beschäftigte: 20 104	Beschäftigte: 6 954
Arbeitsstätten: 1 912	Arbeitsstätten: 1 048
Sozialhilfequote: 1,80	Sozialhilfequote: 3,67



14 Anhang: Hearings

Grundsätzliches

Sie können die genannten Fragen gerne allgemein und unter Berücksichtigung des/der Kanton/e und Bereiche, die Sie am besten kennen beantworten. Gute Praktiken und Lösungsansätze der Integrationsförderung von Geflüchteten⁶⁴ zwischen 16 und 35 – vor allem im Bereich der (Aus)Bildung – sind ebenso von Interesse wie zu behebende Teilnahmehürden.

Allgemeine Fragen

Wo sehen Sie die grössten Fortschritte bezüglich Integrationsförderung seit Inkrafttreten der IAS im Frühling 2019 (und Restrukturierung des Asylverfahrens)? Gibt es Ihrer Ansicht nach auch unerwünschte Entwicklungen?

- Hat tatsächlich ein Umdenken stattgefunden in Richtung einer stärkeren Bildungsorientierung (Bildung vor Arbeit bzw. Arbeit durch Bildung)? Könnte man sagen, dass es heute für junge Geflüchtete bis 35 bessere Bildungschancen gibt?
- Wo machen Sie den grössten Handlungsbedarf aus?

Wie sieht es bezüglich der Neuorientierung zu Ressourcen- versus Defizitorientierung aus?

- Werden die Potenziale und die Präferenzen der Geflüchteten berücksichtigt, wenn Entscheidungen bezüglich (Aus)Bildungsmassnahmen getroffen werden?
- Inwiefern steht eine chancengerechte, d.h. bedarfsgerechte Orientierung (über einfache Gleichbehandlung hinaus) im Vordergrund?

Können Sie sich zu der Frage der Integration (Kombination) zwischen Sozialhilfe- und Integrationsförderung in der Fallführung äussern?

Wie schätzen Sie die Übergänge/Anschlusslösungen von der integrationsspezifischen Förderung (IAS/KIP) zum Regelangebot im Bildungsbereich ein? Wie gut klappt die Koordination zwischen diesen Bereichen?

Wo und wann ist zivilgesellschaftliches Engagement gefragt, um das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete zu stärken? Kennen Sie Lebensbereiche, Teilnahmephasen oder Gruppen, wo dieses unumgänglich ist oder besonders wertvoll ist?

Haben Sie Rückmeldungen zum Mapping: Falsches, Missverstandenes, Vergessenes? (Aus Zeitgründen bitte Detailkorrekturen falls möglich schriftlich oder in einem Telefongespräch)?

Spezifische Fragen

(Aus)Bildung

- Kennen Sie einen oder mehrere Kantone, in denen die Übergänge zwischen spezifischen Angeboten und Regelstruktur optimal abgestimmt sind? Welche und inwiefern?

⁶⁴ Das Mapping bezieht sich auf alle jungen Geflüchteten unabhängig vom Aufenthaltsstatus, wobei der Schutzstatus S nicht im Vordergrund steht, da die Arbeiten vor dem Krieg in der Ukraine lanciert wurden.

Fallführung/Potenzialabklärung

- Gibt das SEM keine Empfehlung betreffend Einschluss der AS ab?
- In welcher Etappe werden Personen spezifisch in Zielgruppen (Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Integration) eingeteilt?
- Niederschwelliges Screeningtool für traumatisierte Personen? Wo steht die Entwicklung und soll es für FFST zugänglich gemacht werden? Siehe 6.2.1
- *Die Zielgruppe "soziale Integration" hat am meisten Schwierigkeiten im Zugang zu einer nachhaltigen Integrationsförderung und ist gleichzeitig die, die es am nötigsten hat. Wie schätzen Sie das ein?*

Monitoring

- Bestehen für die (neuen) Programmziele der IAS smarte Wirkungsmessungen oder sind solche vorgesehen (allenfalls Dokumentation)?

Finanzierung, falls noch Zeit

- Integrationspauschale: Sind SFr. 18'000.- ausreichend oder wird erwartet, dass Kantone und Gemeinden zusätzlich investieren? (neue Entwicklungen?)
- Wie entwickeln sich die Zahlen bei den abgewiesenen AS und was passiert mit diesen?

Politik (Kanton, Bund), Bildung

- Welche Vor- und Nachteile sehen Sie hinsichtlich eines starken Regelstrukturprimats wie im Kanton AG? Hat es eine institutionelle (transkulturelle) Öffnung des Bildungswesens bewirkt?
- Wie schätzen Sie die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Umgang mit Geflüchteten ein?
- «Bildung für alle – jetzt»: Ist die SP auch bei dieser Kampagne involviert? Hat sie eine Wirkung? Wie schätzen Sie die Umsetzung der Forderungen im Kanton AG ein?
- *Wer ist die Hauptzielgruppe (Status, Alter) des Vereins Netzwerk Asyl Aargau und wieso brauchen diese niederschwellige Deutschkurse?*
- Abgewiesene Asylsuchende - Was ist die Hauptproblematik von abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton AG (auch im Vergleich zu anderen Kantonen)?

(Aus)Bildung, Advocacy

- Wie hat sich die IAS auf spezifische Gruppen (Analphabet:innen; Hochqualifizierte; AS, Altersgruppen) ausgewirkt?

Vertiefung zu Frage 4:

- Kennen Sie einen Kanton, in dem die Übergänge zwischen spezifischen Angeboten und Regelstruktur optimal abgestimmt sind? Wo und wie funktioniert IIZ auch unter Regelstrukturen gut?

Falls Zeit: Vertiefung zu Frage 5

- Entwicklungen und vorteilhafte Modalitäten der optimalen Zusammenarbeit
- Leistungsaufträge von NGO und zivilgesellschaftliches Engagement/Freiwilligenarbeit in der Integrationsförderung: Wie funktioniert die Zusammenarbeit am besten (Beispiele)?

Integrationsförderung allgemein und Fallführung

- Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bezüglich des hybriden Fallführungssystems in Ihrem Kanton zwischen Zentralisierung und dezentraler Umsetzung?
- Integrierte Fallführung (Sozialhilfe und Integrationsförderung): Wie optimal damit umgehen?
- *Finanzielle Zwänge führen dazu, dass FFST sehr selektiv umgehen, um bestimmen zu können, welche Klient:innen welche Massnahmen bekommen. Wieviel Ermessen und Entscheidungsmacht sollten FFST im Idealfall haben?*
- AG kennt ein konsequentes Regelstrukturprimat: Wie schätzen Sie Stärken/Schwächen davon ein und wie funktioniert die interinstitutionelle Zusammenarbeit in der Praxis?
- *Integrationspauschale - Sind 18'000 pro Person genug? Welche politischen Argumente oder Faktoren sind wichtig, um eine Erweiterung der IAS (Mittel) zu erzielen?*

Zivilgesellschaftliches Engagement und Advocacy

- Wie hat sich die IAS auf spezifische Gruppen (Analphabet:innen, Hochqualifizierte, AS usw.) ausgewirkt?
- *Vertiefung zu Frage 5*
- Entwicklungen und vorteilhafte Modalitäten der optimalen Zusammenarbeit zwischen Behörden (IAS/KIP) und NGOs
- Leistungsaufträge von NGO und zivilgesellschaftliches Engagement/Freiwilligenarbeit in der Integrationsförderung: Wie funktioniert die Zusammenarbeit am besten (Beispiele)?
- *Beispiel Zug, wo Sprachförderung lange von NGOs durchgeführt wurde) vs. Rolle vom Kanton*

Zivilgesellschaftliches Engagement und Advocacy, Bildung

- Wie hat sich die IAS auf spezifische Gruppen (Analphabet:innen, Hochqualifizierte, AS usw.) ausgewirkt?

Vertiefung zu Frage 5

- Entwicklungen und vorteilhafte Modalitäten der optimalen Zusammenarbeit
- Leistungsaufträge von NGO und zivilgesellschaftliches Engagement/Freiwilligenarbeit in der Integrationsförderung: Wie funktioniert die Zusammenarbeit am besten (Beispiele)?
- *Beispiel Zug, wo Sprachförderung lange von NGOs durchgeführt wurde vs. Rolle vom Kanton*

15 Anhang: Umfrage 2021

Willkommensnachricht (Oktober 2021 – an alle Kantone)

Die *Integrationsagenda Schweiz* (IAS) hat neue Rahmenbedingungen für Integrationsmassnahmen von Geflüchteten ermöglicht. Ziel dieser Erhebung ist es, einen groben Überblick über die Umsetzungskonzepte der Förderziele der IAS in den Kantonen zu erlangen (Mapping).

Die Umfrage wird im Rahmen des Projekts [Unsere Stimmen](#) von NCBI Schweiz durchgeführt. Federführung für das Mapping hat das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel.

Das Gesamtprojekt *Unsere Stimmen*, welches u.a. die Partizipation von Geflüchteten in der öffentlichen Diskussion fördert, wird von den Stiftungen Mercator und Volkart unterstützt. Die sprachliche Förderung sowie der Zugang zu Bildung und Arbeit gehören zu den wichtigsten geäusserten Anliegen des Projekts.

Wir danken Ihnen vielmals für Ihre Teilnahme.

Für technische Rückfragen zum Ausfüllen der Umfrage können Sie jederzeit mit Andrea Bregoli Kontakt aufnehmen:

andrea.bregoli@unine.ch oder [Direktnummer] (Mo-Do)

Für inhaltliche Rückfragen zum Fragebogen und zur Studie: joelle.fehlmann@unine.ch oder [Direktnummer] (Mo-Do)

Kanton Info

Bitte wählen Sie ihren Kanton aus:

Welche Behörde/Stelle ist in ihrem Kanton für die strategische Steuerung der IAS zuständig? Bitte auch Name und Email einer Ansprechperson angeben

Behörde/Stelle

Name

E-Mail

Anleitung:

Falls zutreffend "ja, prinzipiell alle" auswählen oder "Nicht alle, nur" ankreuzen und die entsprechenden Gruppen/Bedingungen (in der Sparte "Ausnahmen") präzisieren. Falls nicht zutreffend, „Kein Zugang“ auswählen.

Durchgehende Fallführung

Frage 1: Durchgehende Fallführung

Haben Geflüchtete folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien bei Ankunft in Ihrem Kanton Zugang zu einer durchgehenden Fallführung? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Abgewiesene Asylsuchende

Frage 2: Potenzialabklärung

Wird für Geflüchtete folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien in Ihrem Kanton eine Potentialabklärung (gemäss "Erläuterungen des Vorgehens und Leitfäden der Instrumente", S. 7) vorgenommen? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen und/oder bestimmte Instrumente der Potentialabklärung (Kurzassessment, Praxisassessment, Kompetenzerfassung), nämlich]

IAS Ziel 1: Sprachförderung: Frage 3: Sprachförderung

Unterscheidet Ihr Kanton beim Zugang von Sprachförderangebote der Niveaus A1, A2 und B1 zwischen den aufenthaltsrechtlichen Kategorien **B**, **F** und **N**? (*Mehrere Antworten möglich*)

Ja, bei Sprachniveau A1

Ja, bei Sprachniveau A2

Ja, bei Sprachniveau B1

Nein, überhaupt nicht

Frage 3.1: Sprachförderung

Sie haben in Frage 3 angegeben, dass beim Zugang zum Sprachniveau A1 Unterschiede gemacht werden.

Welche Geflüchtete folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben bei Ankunft in Ihrem Kanton Zugang zu einem Sprachförderangebot des Sprachniveaus A1 und welche nicht? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Frage 3.2: Sprachförderung

Sie haben in Frage 3 angegeben, dass beim Zugang zum Sprachniveau A2 Unterschiede gemacht werden.

Welche Geflüchtete folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben bei Ankunft in Ihrem Kanton Zugang zu einem Sprachförderangebot des Sprachniveaus **A2** und welche nicht? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Frage 3.3: Sprachförderung

Sie haben in Frage 3 angegeben, dass beim Zugang zum Sprachniveau B1 Unterschiede gemacht werden.

Welche Geflüchtete folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben bei Ankunft in Ihrem Kanton Zugang zu einem Sprachförderangebot des Sprachniveaus B1 und welche nicht? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Frage 4: Besondere Zielgruppen

Bietet Ihr Kanton Sprachförderangebote an, die auf besondere Zielgruppen ausgerichtet sind?

Mehrere Antworten möglich (im Rahmen der IAS und/oder der allgemeinen Integrationsförderung)

Ja, Kurse (mit Kinderbetreuungsangebot) für Eltern

Ja, Kurse für Lernungewohnte bzw. Analphabeten

Weitere Gruppen, nämlich:

Nein

Andere Regelungen/Bemerkung(en)

IAS Ziel 3: postobligatorische Ausbildung – Frage 5.1: Postobligatorische (Aus)Bildung

Welche Geflüchteten folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben Zugang zu Niederschwelligen bzw. Übergangsangeboten, falls sie die schulischen/fachlichen Anforderungen erfüllen? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Frage 5.2: Postobligatorische (Aus)Bildung (Sekundarstufe II)

Welche Geflüchteten folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben Zugang zur Berufsbildung, falls sie die schulischen/fachlichen Anforderungen erfüllen? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Frage 5.3: Postobligatorische (Aus)Bildung (Sekundarstufe II)

Welche Geflüchteten folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben Zugang zu schulischen Angeboten auf Stufe Sek. II, falls sie die schulischen/fachlichen Anforderungen erfüllen? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

Frage 5.4: Postobligatorische (Aus)Bildung (Tertiärstufe)

Welche Geflüchteten folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien haben Zugang zu einer tertiären Ausbildung (Universität, Fachhochschule, usw.), falls sie die schulischen/fachlichen Anforderungen erfüllen? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Abgewiesene Asylsuchende – Frage 6: Abgewiesene Asylsuchende

Zu welchen der folgenden (öffentlichen bzw. privaten) Förderangebote haben abgewiesene Asylsuchende in Ihrem Kanton Zugang und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

Sprachförderangebote

Postobligatorische (Aus)Bildung (Sekundarstufe II)

IAS Ziel 4: Zugang zum Arbeitsmarkt – Frage 7: Berufliche Fördermassnahmen

Können Geflüchtete folgender aufenthaltsrechtlicher Kategorien in Ihrem Kanton an beruflichen Fördermassnahmen teilnehmen (bspw. Kompetenzerfassungen, Jobcoaching usw.)? [kein Zugang | Ja, prinzipiell alle | Nicht alle, nur gewisse Gruppen und/oder unter bestimmten Bedingungen, nämlich]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Abgewiesene Asylbewerber

Andere Fragen – Frage 8: Altfälle

Wie geht ihr Kanton mit Geflüchteten um, die zu den in vorangehenden Antworten genannten Gruppen gehören bzw. Bedingungen erfüllen, um im vollen *Rahmen der IAS* gefördert zu werden (Sprachförderung, Ausbildung, Arbeitsmarkt), aber bereits vor dem Stichdatum 1.5.2019 des Inkrafttretens der IAS im Kanton lebten (Altfälle) ?

Sie können/konnten ebenfalls an Förderangebote teilnehmen

Geflüchtete, die nicht schon vor dem (bitte Datum einfügen) im Kanton lebten, konnten/könnten an den Förderangeboten teilnehmen

Sie können/konnten alle an den Förderangeboten **nicht** teilnehmen Andere Regelungen/Bemerkung(en)

Frage 9: Zugangsbedingungen

Wurden die Zugangsbedingungen zu Fördermassnahmen in den Bereichen der Sprachförderung und der postobligatorischen Ausbildung für Asylsuchende (N-Bewilligung) mit dem Inkrafttreten der IAS in ihrem Kanton angepasst?

Nein, die Zugangsbedingungen waren vor Einführung der IAS im Wesentlichen gleich

Ja, die Zugangsbedingungen wurden teilweise erleichtert

Ja, die Zugangsbedingungen wurden wesentlich erleichtert Andere Regelungen/Bemerkung(en)

Frage 10: Zugangsbedingungen

Wie stark hängt der Zugang zu Massnahmen im Rahmen der IAS in Ihrem Kanton davon ab, in welcher Gemeinde die geflüchtete Person wohnt? [Sehr | Teilweise | Wenig | Gar nicht]

B-Bewilligung

F-Bewilligung

N-Bewilligung

Abgewiesene Asylbewerber

Frage 11: Veränderungen nach der Einführung der IAS

Bitte nennen Sie mind. **zwei** Aspekte, in denen die Einführung der IAS in Ihrem Kanton *eindeutig* zur Integrationsförderung beigetragen hat, und mind. **zwei** Aspekte, die wenig *zielführend bzw. verbesserungsbedürftig* sind.

Frage 12: Grobe Zwischenbilanz

Welche **grobe** Zwischenbilanz der kantonalen Umsetzung der IAS Ziele ziehen Sie? [Kantonale Umsetzung: Schlecht | Unentschieden | Gut]

Ziel 1: A1 Sprachstand

Ziel 2: Verständigung bei Schuleintritt

Ziel 3: Postobligatorische Ausbildung von Jugendlichen

Ziel 4: Nachhaltige Arbeitsmarktintegration

Ziel 5: Soziale Integration

Upload & Bemerkungen

Wir bitten Sie an dieser Stelle das kantonale Umsetzungskonzept IAS (pdf oder andere relevante Dateien) hochzuladen.

Bemerkungen?

Falls Sie Bemerkungen bzw. Fragen zu dieser Erhebung haben, können Sie sie an dieser Stelle einfügen.

Bestätigung

Haben Sie auf alle Fragen geantwortet und sind sicher, den Fragebogen abschicken zu wollen? Danach können Sie nicht mehr auf den Fragebogen zugreifen und keine weiteren Änderungen machen!

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Ja, der Fragebogen ist vollständig und ich möchte ihn abschicken

16 Anhang: Kurzumfrage 2023 Leitfaden (7 Kantone)

Kurzumfrage

Einleitung

Die Integrationsagenda Schweiz (IAS) hat neue Rahmenbedingungen für Integrationsmassnahmen von Geflüchteten ermöglicht. Die Umfrage wird im Rahmen des Projekts [Unsere Stimmen](#) von NCBI Schweiz durchgeführt. Federführung für das Mapping hat das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFIM) der Universität Neuchâtel. Das Gesamtprojekt Unsere Stimmen, welches u.a. die Partizipation von Geflüchteten in der öffentlichen Diskussion fördert, wird von den Stiftungen Mercator und Volkart unterstützt.

Die vorliegenden Kurzumfrage, die maximal 15 Minuten dauert, befasst sich mit der Potenzialabklärung und Sprachförderung.

Wir danken Ihnen vielmals für Ihre Teilnahme.

Für inhaltliche Rückfragen zum Fragebogen und zur Studie:

denise.efonavi@unine.ch

Bitte wählen Sie ihren Kanton aus:

▼ AG (1) ... ZH (25)

Kontaktaten

Bitte geben Sie Ihre Kontaktdaten an.

Behörde/Stelle (1) _____

Name (2) _____

E-Mail (3) _____

Potenzialabklärung

Obwohl die Potenzialabklärung grundsätzlich für alle anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen offen steht, wurde im Rahmen von Experteninterviews und der letzten Umfrage deutlich, dass die Anwendung der Instrumente in der Praxis unterschiedlich ist und auch von anderen Kriterien abhängt, wie etwa vom Alter oder von den Zielgruppen (Arbeitsmarkt, Bildung, soziale Integration). Aus diesen Gründen drehen sich die folgenden Fragen um aufenthaltsrechtliche Kategorien, Altersgruppen und Zielgruppen. Im Vordergrund steht die Frage, ob und wie systematisch die genannten Instrumente angewendet werden.

Unter Potenzialabklärung wird hier das vom SEM benutzte Konzept verstanden, bestehend aus Kurzassessment, Kompetenzerfassung und Praxisassessment (KIP, 2020).

Hinweise:

- Sollten für Ihren Kanton andere Komponenten zur Potenzialabklärung als die genannten relevant sein, bitten wir dies am Anfang dieser Fragenrunde präzisieren.
- Sollten Zugangsunterschiede zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen existieren, können Sie dies gegen Ende dieser Fragenrunde präzisieren.

Abkürzungen:

- FL: anerkannte Flüchtlinge
- VA FL: vorläufig aufgenommene Flüchtlinge
- VA AU: vorläufig aufgenommene Ausländer:innen
- AS: Asylsuchenden

Frage 1

Werden in Ihrem Kanton folgende (oder gleichwertige) Instrumente der Potenzialabklärung angewandt? Bitte kreuzen Sie eine Antwort an.

	Ja (1)	Nein (2)
Kurzassessment (oder gleichwertiges) (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetenzerfassung (oder gleichwertiges) (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Praxisassessment (oder gleichwertiges) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 1.1

Sie haben "Nein" zur Anwendung eines der Potenzialabklärungsinstrumente angegeben.

Welche anderen zentralen Komponenten der Potenzialabklärung sind in Ihrem Kanton allenfalls vorhanden?

- Instrument 1 (1) _____
- Instrument 2 (2) _____
- Instrument 3 (3) _____

FL und VA AU
 In der folgenden Fragenrunde zum Zugang zur Potenzialabklärung geht es ausschliesslich um anerkannte Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen (VA AU).

Frage 2

Zugang zu Kurzassessments nach Altersgruppe (Reihen) und Zielgruppe (Spalten) für FL und VA FL.

Bitte wählen Sie für jedes Feld eine Antwort aus.

	Zielgruppe Arbeitsmarkt				Zielgruppe Bildung				Zielgruppe Soziale Integration				Unterschiede zwischen FL und VA AU?	
	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)		Ja (1)
16-25 (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26-35 (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36+ (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Display This Question:
 If Werden in Ihrem Kanton folgende (oder gleichwertige) Instrumente der Potenzialabklärung angewandt... = Kompetenzerfassung (oder gleichwertiges) [Ja]

Frage 2.1

Zugang zu Kompetenzerfassungen nach Altersgruppe (Reihen) und Zielgruppe (Spalten) für FL und VA FL.

Bitte wählen Sie für jedes Feld eine Antwort aus.

	Zielgruppe Arbeitsmarkt			Zielgruppe Bildung			Zielgruppe Soziale Integration			Unterschiede zwischen FL und VA AU?		
	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang in der Regel gewährt (3)		Zugang wird systematisch gewährt (4)	
16-25 (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Ja (1)	Nein (2)
26-35 (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36+ (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 2.2

Zugang zu Praxisassessments nach Altersgruppe (Reihen) und Zielgruppe (Spalten) für FL und VA FL.

Bitte wählen Sie für jedes Feld eine Antwort aus.

	Zielgruppe Arbeitsmarkt						Zielgruppe Bildung						Zielgruppe Soziale Integration						Unterschiede zwischen FL und VA AUF?					
	Kein Zugang (1)		Zugang wird selten gewährt (2)		Zugang wird in der Regel gewährt (3)		Kein Zugang (1)		Zugang wird selten gewährt (2)		Zugang wird in der Regel gewährt (3)		Kein Zugang (1)		Zugang wird selten gewährt (2)		Zugang wird in der Regel gewährt (3)			Zugang wird systematisch gewährt (4)		Ja (1)	Nein (2)	
16-25 (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26-35 (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36 + (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 2.3

Sie haben $\{Frage\}$ 1.1/ChoiceTextEntryValue/1} als Element der Potenzialabklärung angegeben:

Zugang zu $\{Frage\}$ 1.1/ChoiceTextEntryValue/1} nach Altersgruppe (Reihen) und Zielgruppe (Spalten) für FL und VA FL.

	Zielgruppe Arbeitsmarkt			Zielgruppe Bildung			Zielgruppe Soziale Integration			Unterschiede zwischen FL und VA AU?	
	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird systematisch gewährt (4)		Ja (1)
16-25 (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26-35 (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36+ (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17 Anhang: Hearing-Fragen (August 2023)

Frage 2.4
 Sie haben *Frage 1.1/ChoiceTextEntryValue/2* als Element der Potenzialabklärung angegeben:

Zugang zu *Frage 1.1/ChoiceTextEntryValue/2* nach Altersgruppe (Reihen) und Zielgruppe (Spalten) für FL und VA FL.

	Zielgruppe Arbeitsmarkt				Zielgruppe Bildung				Zielgruppe Soziale Integration				Unterschiede zwischen FL und VA AU?	
	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)		Ja (1)
16-25 (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26-35 (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36+ (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 2.5
 Sie haben *{Frage 1.1/ChoiceTextEntryValue/3}* als Element der Potenzialabklärung angegeben:

Zugang zu *{Frage 1.1/ChoiceTextEntryValue/3}* nach Altersgruppe (Reihen) und Zielgruppe (Spalten) für FL und VA FL.

	Zielgruppe Arbeitsmarkt				Zielgruppe Bildung				Zielgruppe Soziale Integration				Unterschiede zwischen FL und VA AU?	
	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)	Kein Zugang (1)	Zugang wird selten gewährt (2)	Zugang wird in der Regel gewährt (3)	Zugang wird systematisch gewährt (4)		Ja (1)
16-25 (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26-35 (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36+ (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 2.6

Sie haben angegeben, dass Unterschiede zwischen FL und VA AU im Zugang zur Potenzialabklärung existieren.

Welche Unterschiede gibt es?

Frage 3

Gibt es Unterschiede im Zugang zur Potenzialabklärung zwischen FL und VA FL?

- Ja (1)
- Nein (2)

Frage 3.1 Sie *haben* angegeben, dass *Unterschiede* zwischen FL und VA FL im Zugang zur Potenzialabklärung existieren.

Welche Unterschiede gibt es? Bemerkungen?

Frage 4

Falls generell kein Zugang oder nur seltener Zugang zur Potenzialabklärung besteht, welches sind die häufigsten Gründe (Bitte ordnen sie Ihre Einschätzung der Reihenfolge durch "drag and drop" nach)

- ___ beschränktes Angebot (1)
- ___ finanzielle Sachzwänge (2)
- ___ rechtliche Bestimmungen (3)
- ___ geringer Bedarf (4)

Frage 5

Wer führt die Potenzialabklärung in Ihrem Kanton aus?

Frage 6

Gibt es in Ihrem Kanton verbindliche kantonale Vorgaben zur Durchführung der Fallführung und Potenzialabklärung?

Ja (1) Nein (2)

Bemerkungen (3) _____

Frage 7

Gibt es in Ihrem Kanton Mechanismen oder Instrumente, die die Korrekte Umsetzung der Fallführung und Potenzialabklärung kontrollieren? Falls ja, welche?

Abschliessend möchten wir noch eine Frage zur höchstmöglichen Ausbildungsstufe für die Sprachförderung stellen

Frage 8

Sprachförderung

Bitte geben Sie nach Altersgruppe die höchste Stufe an, die i.d.R. gefördert wird.

	FL	VA FL	VA AU	AS
16-25 (1)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)
26-35 (2)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)
36+ (3)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)	▼ A1 (1 ... B2 (4)

Weitere Studien des SFM

87 : Lisa Stalder, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin (2024). Evaluation des Pilotprojekts STEPS der isa – Fachstelle Migration.

86d : Dina Bader, Leonie Mugglin (2024). Wissenschaftliche Begleitung von Projekten interkultureller Begegnungen.

86f : Dina Bader, Leonie Mugglin (2024). Accompagnement scientifique de projets de rencontres interculturelles.

85 : Didier Ruedin, Dina Bader, Chloé Salathé (2023). Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

84d : Daniel Auer, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Mirjam Suri, Dina Bader, Giuliano Bonoli, Michael Morlok, Johanna Probst (2023). Monitoring und Evaluation des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung».

84f : Daniel Auer, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Mirjam Suri, Dina Bader, Giuliano Bonoli, Michael Morlok, Johanna Probst (2023). Suivi et évaluation du programme pilote « Encouragement précoce de la langue ».

83 : Rosita Fibbi, Leonie Mugglin, Andrea Bregoli, Lisa Iannello, Philippe Wanner, Didier Ruedin, Denise Efionayi-Mäder, Marta Marques (2023). « Que des locataires ! » : participation politique des résident·e·s espagnols et portugais à Genève et Neuchâtel

82 : Didier Ruedin, Dina Bader (2022). Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration de la Ville de Neuchâtel.

81d : Leonie Mugglin, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Gianni D'Amato (2022). Grundlagenstudie zu strukturellem Rassismus in der Schweiz.

81f : Leonie Mugglin, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Gianni D'Amato (2022). Racisme structurel en Suisse : un état des lieux de la recherche et de ses résultats.

81i : Leonie Mugglin, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Gianni D'Amato (2022). Razzismo strutturale in Svizzera: studio sulle basi teoriche e concettuali e sui fondamenti empirici.

80d : Dina Bader, Denise Efionayi-Mäder (2022). Förderprogramm «ici.gemeinsam hier.». Wissenschaftliche und empirische Möglichkeiten.

80f : Dina Bader, Denise Efionayi-Mäder (2022). Programme de financement «ici.ensemble». Pistes scientifiques et empiriques.

79 : Didier Ruedin, Joëlle Fehlmann (2022). Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration du Canton de Neuchâtel.



**Swiss Forum for Migration
and Population Studies**

Auf eine Initiative von NCBI-Schweiz hin, den raschen und effektiven Zugang junger Geflüchteter zu (Aus)Bildung zu begünstigen, entstand das vorliegende Mapping zentraler Eckpunkte der spezifischen Integrationsförderung im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz. Es thematisiert insbesondere die durchgehende Fallführung mit Potenzialabklärung, die Sprachförderung, die Zulassung zu den Hochschulen und Begleitmassnahmen zur Bildung, jeweils möglichst unter Berücksichtigung des Übergangs zu den Regelinstitutionen. Neben einer einhellig festgestellten Verstärkung des sprachlichen Förderangebots und einer gewissen Öffnung der nachobligatorischen Bildung dokumentiert die Studie auch vielfältige strukturelle Integrationshindernisse am Beispiel der sieben näher analysierten Kantone und liefert gleichzeitig Hinweise auf vielversprechende Praktiken. Trotz einzelner Annäherungen in Teilbereichen, ist die Integrationspolitik der Kantone sowie teilweise der Gemeinden sehr unterschiedlich unterwegs, was eine Herausforderung für die chancengerechte Förderung der geflüchteten Menschen darstellt.

Autor:innen

Andrea Bregoli, Ökonom, wissenschaftlicher Mitarbeiter am SFM

Denise Efionayi-Mäder, Soziologin, Vizedirektorin SFM

Joëlle Fehlmann, Soziologin, ehemals wissenschaftliche Mitarbeiterin am

© Februar 2024 SFM

DOI: 10.35662/unine-sfmstudies-88

**Université de Neuchâtel, Institut SFM, Rue A.-L. Breguet 2, 2000 Neuchâtel
+41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, www.migration-population.ch**