



Strategiepapier «Integrationspolitik im Asyl- und Flüchtlingswesen aus Sicht der Städte»

Adopté par l'Assemblée générale de l'Initiative des villes pour la politique sociale, Zurich, 19 mai 2017
Verabschiedet von der Mitgliederversammlung der Städteinitiative Sozialpolitik, Zürich, 19 Mai 2017

Das Wichtigste in Kürze

Die Städte befürworten die Neustrukturierung im Asylwesen mit den beschleunigten Asylverfahren. Im Zuge dieser Reform sind auch Verbesserungen in der Integrationspolitik anzustreben. Hier sind alle Staatsebenen und alle wesentlichen Akteure des Arbeitsmarktes, der Bildung und des Sozialwesens gefordert.

Es braucht gut aufeinander abgestimmte Integrationsprozesse und eine adäquate Finanzierung der Integrationsmassnahmen. Die finanzielle Abgeltung des Bundes für Integrationsmassnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene ist zu erhöhen.

Integrationsförderung muss möglichst früh nach der Ankunft in der Schweiz einsetzen. Bereits Asylsuchende sollen Sprach- und Alltagskenntnisse erwerben. Für Personen mit Bleiberecht (vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge) ist auch die Arbeitsmarktintegration sofort anzugehen. Sie darf nicht wegen fehlender Angebote oder ungeklärter Finanzierung vernachlässigt werden.

Der Aufenthaltsstatus «vorläufige Aufnahme» hindert erwiesenermassen die Integration in die Arbeitswelt. Die Städte unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, einen neuen Status der Schutzgewährung einzuführen, der bessere Integrationsperspektiven bietet.

Handlungsbedarf erkennen die Städte auch in zahlreichen weiteren Themen:

- adäquate Unterbringung und Förderung der Wohnintegration
- Standards in der Betreuung
- Förderung von Alphabetisierung, Sprachkursen und des interkulturellen Dolmetschens
- sozialtherapeutische und medizinische Angebote für traumatisierte Kinder, Jugendliche und Erwachsene
- standardisierte Potenzialabklärungen, Case Management und Abbau von administrativen Hürden bei der Arbeitsintegration und der Anerkennung ausländischer Abschlüsse
- Stärkeres Engagement in der Frühförderung
- Bedeutung der sozialen Integration stärker gewichten und Freiwilligenarbeit fördern



Situation

Städte und Gemeinden sichern in Kooperation mit dem Bund und den Kantonen die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Den Leistungen von Bund und Kantonen kommt zentrale Bedeutung zu, denn das Engagement der übergeordneten Staatsebenen hat grossen Einfluss darauf, wie gut Städte und Gemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Eine langfristige Herausforderung stellt für die Städte und Gemeinden die gesellschaftliche und ökonomische Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen dar. Ziel ist einerseits, den arbeitsmarktfähigen Personen berufliche Perspektiven und Aussicht auf finanzielle Selbständigkeit zu vermitteln. Andererseits ist vulnerablen Personen Schutz und gesundheitliche Stabilität zu ermöglichen. 2019 will die Schweiz raschere Asylverfahren einführen, die auch eine bessere Grundlage für die Integration schaffen sollen, weil Schutzbedürftige rascher ein Bleiberecht erhalten. Es gilt, im Zuge dieser Reform Verbesserungen in der Integrationspolitik zu realisieren.

Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen

Mit der Umsetzung der neuen und rascheren Asylverfahren werden Asylsuchende im Verfahren primär in Bundesasylzentren und zum Teil in kantonalen Durchgangszentren untergebracht sein, während den Städten und Gemeinden die Aufgabe zufällt, für die Unterbringung jener zu sorgen, die als anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene ein Bleiberecht erhalten haben. Damit ist die Aufgabe verbunden, deren soziale und berufliche Integration zu fördern. Das stellt entsprechende Anforderungen an die Unterbringung. Die Unterbringung in engen Kollektivunterkünften oder gar temporär in Zivilschutzanlagen genügt nicht. Es braucht Wohnmöglichkeiten, die es ermöglichen, Bildungsangebote wahrzunehmen (Lern- und Rückzugsmöglichkeiten) und schliesslich einer geregelten Arbeit nachzugehen. Die Beschaffung von Wohnraum ist bereits heute oft eine grosse Herausforderung und erhält noch grösseres Gewicht, wenn damit Integrationsprozesse ermöglicht und begünstigt werden sollen. Städte und Gemeinden wenden bedeutende personelle und finanzielle Ressourcen auf, um auf dem Immobilienmarkt Objekte zu finden oder Zwischenlösungen zu schaffen. Zudem ist eine gute Vernetzung mit den interkulturellen Netzwerken und Freiwilligengruppen eine weitere Anforderung, um eine schrittweise soziale Integration im Wohnumfeld zu gewährleisten.

Forderungen/Handlungsempfehlung: Die unterirdische Unterbringung soll nur als kurzfristige Zwischenlösung vorgesehen werden. Den dort untergebrachten Menschen muss schnellstmöglich eine Wohnung und/oder eine Unterkunft mit Tageslicht zur Verfügung gestellt werden, die die Sozial- und Arbeitsintegration unterstützt. «Best Practice»-Modelle zur Akquise, Miete und der Organisation von Wohnraum soll unter den Gemeinden ausgetauscht werden.

Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen

Unter Betreuung fallen folgende Funktionen und Tätigkeiten:

Betriebspersonal in den Unterkünften, Sicherheitspersonal in den Unterkünften, Sozialarbeitende in der Fallführung, LehrerInnen von Deutschkursen, Schulungspersonal in den Integrationskursen, Freizeitaktivitäten zusammen mit Freiwilligen, Treffpunkte (geführt durch Kirchen und Freiwilligenorganisationen).

Mit den neuen Asylverfahren wird die Betreuung der Mehrheit der Asylsuchenden in den Bundesasylzentren stattfinden und in den erweiterten Verfahren mehrheitlich in kantonalen Durchgangszentren.



Die Gestaltung und Organisation der Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Kollektiv- und Individualunterkünften wird heute je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich gehandhabt. Die ersten Wochen und Monate sind aus Integrationsperspektive zentral. Es gilt, Grundlagen zu schaffen, um diese Zeit bestmöglich zu nutzen. Asylsuchende sollen rasch mit Informationen über die hiesigen Verhältnisse unterstützt werden, um sich hier zurechtzufinden. Vor allem wenn sie gute Chancen haben, ein Bleiberecht zu erhalten, sollten sie bereits in dieser Phase beginnen, eine Landessprache zu erlernen. Aus den kantonalen Integrationsprogrammen KIP übernehmen viele Städte und Gemeinden auch den Auftrag der Erstinformation. Diese Gespräche haben eine zentrale Rolle in der Erläuterung von Strukturen, der Wirtschaft, Ausbildung und von Behördenprozessen.

Erfolgsversprechend ist der Aufbau von Freiwilligenangeboten, die den Kontakt mit der Bevölkerung ermöglichen und fördern. Freiwilliges Engagement der Zivilgesellschaft ist eine wichtige Ressource. Besonders in den Städten erbringen Freiwillige wesentliche Leistungen vor allem zur sozialen Integration von Flüchtlingen. Die Städte engagieren sich für tragfähige Konzepte zur Stärkung des Engagements der Zivilgesellschaft und für eine angemessene Koordination, Begleitung und (auch finanzieller) Unterstützung der Freiwilligenarbeit.

Ebenso ist für Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen.

Neben der Kompetenz- und Sprachförderung haben solche Integrations-, Beschäftigungs- und Lernangebote auch zur Schaffung von Tagesstrukturen eine grosse Bedeutung. Tagesstrukturen tragen zur psychosozialen Stabilität bei. Insgesamt kommt der Qualität in der Betreuungen eine Schlüssel-funktion zu. Dies gilt für alle drei staatlichen Ebenen und für die mit der Betreuung beauftragen Organisationen und Firmen ebenso wie für die Freiwilligenprojekte.

Bei der Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen kommt dem interkulturellen Dolmetschen eine hohe Bedeutung zu. Es braucht dafür finanzielle und personelle Ressourcen.

Forderungen/Handlungsempfehlung: Die Qualität der Betreuung insgesamt und insbesondere in den ersten Aufenthaltsmonaten soll gesteigert werden. Es gilt etwa, so schnell wie möglich mit Sprachkursen zu starten (siehe Potenzialabklärung, Case Management und Grundbildung). Es sind Qualitätsstandards für die Betreuung festzulegen. Das freiwillige Engagement der Zivilgesellschaft ist – in Ergänzung zu den unabdingbaren professionellen Strukturen – zu fördern. Die Freiwilligen sind entsprechend zu unterstützen.

Für den Beizug von interkulturellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern braucht es die notwendigen finanziellen Mittel.

Gesundheit

Gesundheitlichen Aspekten kommt insbesondere bei kriegsgeschädigten und traumatisierten Flüchtlingen eine grosse Bedeutung zu. In der Betreuung und Versorgung dieser Menschen sind auch die städtischen Sozialdienste gefordert. Die Versorgung von Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund erfordert ein präzises Zusammenspiel verschiedener Institutionen. Es stellt sich zudem die Frage, ob die bestehenden Unterstützungs- und Behandlungsangebote auf die Bedürfnisse von Kriegsversehrten oder Traumatisierten genügend abgestimmt sind. Derzeit werden mit der Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen Erfahrungen in diesem Themenbereich gesammelt. Die Erkenntnisse gilt es für die gesamte Integrationspolitik nutzbar zu machen. Zu bedenken gilt es auch, dass die schu-



lischen Ausbildungen teilweise mit Massnahmen zur Bewältigung von Traumata ergänzt werden müssen; einerseits bei unbegleiteten Minderjährigen, andererseits insbesondere bei Familien. Es ist bekannt, dass sich Folgen von unbehandelten Traumata über mehrere Generationen vererben können.

Forderung/Handlungsempfehlung: Zusammen mit den Kantonen sind Städte und Gemeinden in der Betreuung von Traumatisierten gefordert. Hier sind vor allem auf kantonaler Ebene adäquate Angebote von sozialtherapeutischer Betreuung bis zu Traumatherapie zu schaffen bzw. zu erweitern.

Potenzialabklärung, Case Management und Grundbildung (Sprachen o. ä.)

Damit berufliche Förder- und Unterstützungsmassnahmen von den kommunalen Verantwortlichen möglichst effizient organisiert und vermittelt werden können, braucht es präzise Informationen über die Ausbildungen und das Potenzial der Flüchtlinge. Der Nutzen einer ausführlichen „Standortbestimmung“ wird auch seitens der kantonalen Arbeitsmarkt-Behörden hervorgehoben.¹ Zudem ist zu prüfen, ob die Informations- und Standortbestimmungsangebote ausreichend auf die Ausbildungsangebote der weiterführenden Bildung (siehe unten) abgestimmt sind. Für kommunale Verantwortliche ist dies von Bedeutung, weil sie oft erste Integrationsfördermassnahmen (Sprachförderung etc.) vermitteln. Neben den Kantonen hat auch die kommunale Ebene Sprachangebote aufgebaut und unterstützt. Manche Städte haben sogar spezifische Projekte in der Arbeitsmarktintegration lanciert und erarbeiten Erfahrungen im Case-Management und in der Laufbahnberatung von Flüchtlingen. Dies zeigt: An der Organisation der Grundbildung sind mehrere Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) und verschiedene behördliche Akteure beteiligt. Damit die Angebote zielgerichtet zum Einsatz kommen, braucht es eine Klärung, wann welche Angebote zum Einsatz kommen.²

Forderung/Handlungsempfehlung: Das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure muss verbessert werden. Alphabetisierung und Sprachkurse sind so schnell wie möglich anzusetzen. Personen im Asylverfahren sollen vermehrt von Sprachkursen profitieren. Die Kantone stehen auch bei der Vermittlung von Grundkompetenzen (z. B. Alphabetisierung) in der Verantwortung. Zudem müssen die Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Diplomen vereinfacht werden und es müssen zusätzliche Brückenangebote geschaffen werden, die es ermöglichen, fehlende Kompetenzen für die Anerkennung ausländischer Diplome zu erlangen.

Frühe Förderung

Die Frühförderung kann im Integrationsbereich eine Schlüsselrolle spielen, insbesondere wenn es darum geht, die schulischen Chancen von Kindern aus der Migrationsbevölkerung zu erhöhen. Noch ist das Engagement der öffentlichen Hand in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern aber zurückhaltend.³ Auch der Beitrag von Arbeitgebern ist gering, so dass der Grossteil der Kosten von den Eltern getragen werden muss. Aus sozial- und integrationspolitischer Sicht ist dies ein Manko.

¹ Bericht «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen», S. 12

² Würdigung im Bericht «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen», S. 2

³ Materialien zur Migrationspolitik der EKM: Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder, S. 40.



Die Angebote in der frühen Förderung und der familienergänzenden Betreuung werden vielenorts hauptsächlich von den Städten und Gemeinden getragen. Bund, Sozialversicherungen und Kantone beteiligen sich in der Schweiz auch im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich an den Kosten.⁴ Zu erklären ist dies mit gesetzlichen Zuständigkeiten. Der Beginn der obligatorischen Schulzeit markiert noch immer eine Zäsur. Zusätzlich problematisch ist, dass Frühförderangebote in den letzten Jahren auf kommunaler Ebene zwar ausgebaut wurden, etwa durch Pilotprojekte mit externer Unterstützung, ihre Überführung in die Regelstrukturen aber nicht überall sichergestellt ist.

Forderung/Handlungsempfehlung: Die Kantone und nach Möglichkeit auch der Bund engagieren sich stärker in der frühen Förderung. Dies sowohl konzeptionell wie auch finanziell.

Förderprogramme, (Aus-)Bildung, Weiterbildung

Die Nachqualifikation von Erwachsenen und jungen Erwachsenen hat zuletzt seitens der Behörden grössere Aufmerksamkeit erhalten. So lancierte der Bund etwa das Pilotprogramm der Integrationsvorlehre («Flüchtlingslehre»), bei welcher Flüchtlinge mit Hilfe von Praktika und Ausbildungen auf eine herkömmliche Lehre vorbereitet werden. Zudem tätigt man seitens des Bundes generelle Abklärungen, um das Angebot in der Nachholbildung auszubauen. Dies könnte auch Flüchtlingen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern.⁵

Die kommunale Ebene erbringt im Bildungsbereich bereits weitreichende Leistungen, die honoriert werden müssen. Die schulische und soziale Integration von Kindern ist ein wichtiges Fundament für gelingende Integration.

Forderung/Handlungsempfehlung: Eine generelle Präzisierung der tripartiten Aufgabenteilung im Bereich der (Weiter-)Bildung ist notwendig. Bund und Kantone sollen das Spektrum der Nachholbildung für spätzugezogene Jugendliche und junge Erwachsene ausweiten. Gefragt ist ein vielfältiges Angebot, das den unterschiedlichen Voraussetzungen der/des Einzelnen Rechnung trägt. Besonders ist darauf zu achten, dass die Angebote an die vorangegangenen Massnahmen (Kurse) anschlussfähig sind. Die grossen Leistungen der Gemeinden bei der Schulbildung und Integration von Flüchtlingskindern sind anzuerkennen.

Regulierung des Arbeitsmarktes, Administrative Hürden

Die Komplexität der Bewilligungsverfahren zur Anstellung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist eines der meistgenannten Integrationshindernisse. Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM und der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA haben den dringlichen Handlungsbedarf in einem Bericht zusammengefasst.⁶ Die Abschaffung administrativer Hürden und die Aufhebung der Sonderabgabe sind seither in den politischen Prozess eingespielen worden. Langfristig sollen vereinfachte Meldeverfahren die Bewilligungsverfahren der Arbeitsämter ersetzen. Zudem hat der während den letzten vier Jahren laufende Integrationsdialog «Arbeiten» der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK gezeigt, welche grosse Bedeutung eine Sensibilisierung der Arbeitge-

⁴ Bericht: Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich

⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64440.html>

⁶ Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Analyse und Handlungsempfehlungen, Bericht der VSAA/VKM vom 28. November 2014



benden und der Arbeitnehmendenvertretungen für das Thema hat. Dabei wurde auch festgestellt, dass Unternehmen im regionalen und lokalen Kontext sensibilisiert werden müssen.⁷

Forderung/Handlungsempfehlung: Politische Vorhaben, die dem Abbau der administrativen Hürden dienen (insbesondere die Abschaffung der Sonderabgabe und die Umwandlung der Bewilligungs- in eine Meldepflicht) sind zügig voranzutreiben.

Schutzgewährung statt vorläufige Aufnahme

Der Aufenthaltsstatus der vorläufigen Aufnahme ist problematisch und behindert die Integration. Ende Juni 2016 lebten rund 34 700 Personen mit vorläufiger Aufnahme (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) in der Schweiz. Es sind überwiegend Menschen, die aufgrund von Krieg oder bewaffneter Konflikte im Heimatland auf langfristigen Schutz angewiesen sind. Gut 90 Prozent bleiben dauerhaft in der Schweiz. Die kurze Gültigkeitsdauer der F-Ausweise (1 Jahr) hindert mehrjährige Ausbildungen, erschwert die soziale Integration und die Entwicklung längerfristiger Perspektiven. Auf dem Arbeitsmarkt haben diese Menschen geringe Chancen.

Forderung/Handlungsempfehlung: Auf den irreführenden Begriff der vorläufigen Aufnahme soll in Zukunft verzichtet werden. Der Vorschlag des Bundesrates, einen Status der Schutzgewährung einzuführen, ist umzusetzen.

Finanzierung

Die Finanzströme in der Integrationspolitik sind komplex. Hauptsächliche Finanzierungsgefässe sind die vom Bund ausgerichteten Integrationspauschalen des Asylwesens sowie die Beiträge, die von gleicher Seite über die kantonalen Integrationsprogramme KIP ausgeschüttet werden. Über die Höhe der Integrationspauschale (aktuell rund 6 100.– Franken pro Flüchtling/vorläufig Aufgenommener) wird derzeit diskutiert, weil sich gezeigt hat, dass sie bei Weitem nicht ausreicht. Förderausbildungen für Einzelpersonen können zudem über die Sozialhilfe oder andere Unterstützungsgefässe finanziert werden, wodurch sich auch die Gemeinden und Kantone finanziell an den Integrationskosten beteiligen. Zahlreiche Städte und Gemeinden finanzieren zudem neben Unterkunft und Betreuung auch spezifische Angebote und Projekte in der Integrationspolitik aus dem kommunalen Budget. Wichtig ist, dass solche städtischen Leistungen von Bund und Kantonen anerkannt und unterstützt werden.

Forderung/Handlungsempfehlung: Die Finanzströme in der Integrationspolitik sind langfristig zu entflechten und transparenter zu gestalten. Es gilt zu verhindern, dass Finanzlasten stärker den Gemeinden übertragen werden. Aufgrund der bereits heute bestehenden weitreichenden kommunalen Leistungen im Bereich der Integration ist den Städten und Gemeinden auch ein grösseres Mitspracherecht gegenüber Bund und Kantonen im Integrationsbereich (u. a. Verwendung der Integrationspauschalen) zu gewähren.

Soziale/Gesellschaftliche Integration

Die gesellschaftliche Integration ist ein zentrales Anliegen der Städte und Gemeinden. Integration findet vor Ort statt, sie basiert auf lokalen Strukturen. Die kommunale Ebene hat deshalb verschiedene Projekte und Modelle entwickelt, um den gesellschaftlichen Austausch und Zusammenhalt zu stär-

⁷ http://www.dialog-integration.ch/_upload/file/i_20161102-133224-343.pdf



ken: So investiert sie beispielsweise in Quartierarbeit und Quartierzentren und fördert Vereine. Öffentliche Anlagen wie Sportzentren und Bibliotheken schaffen ebenfalls Raum für Begegnungen. Verschiedene Städte und Integrationsfachstellen haben zudem Sensibilisierungskampagnen im Migrationsbereich durchgeführt und unterstützten Freiwilligenprojekte.

Forderung/Handlungsempfehlung: Es gilt, die Bedeutung der sozialen Integration auch gegenüber den anderen Handlungsfeldern der Integrationspolitik (u. a. Arbeitsmarktintegration) zu stärken, weil sich die verschiedenen Teilbereiche gegenseitig bedingen. Eine gute gesellschaftliche Integration erleichtert den Einstieg ins Arbeitsleben und umgekehrt.