Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

KDK CdC
KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

SODK _ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
CDAS _ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDOS _ Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

Integrationsagenda Schweiz

Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage 2
2. Ziele und Inhalte 3
2.1. Integration 3
2.2. Schnittstelle Integration und Bildung 7
2.3. Bildung 8
2.4. Fachaustausch mit Kantonsvertretungen 9
3. Ausgaben für die Integrationsförderung 10
4. Mehrwert der Integrationsagenda 11
4.1. Der volkswirtschaftliche Nutzen 11
4.2. Der gesellschaftliche Nutzen 11
4.3. Die Kosten der Nichtintegration von VA/FL 12
5. Finanzierung 13
5.1. Finanzierung Bereich Integration 13
5.2. Finanzierung Bereich Bildung 16
6. Umsetzung Integrationsagenda 18
6.1. Umsetzung Bereich Integration 18
6.2. Umsetzung Bereich Bildung 19
7. Anhänge 21

1. Ausgangslage

Die Entwicklungen im Migrationsbereich stellen die Schweiz vor Herausforderungen. In jüngster Zeit flüchteten viele, vorwiegend sehr junge Menschen in die Schweiz, deren Bildung und berufliche Qualifikationen oft nicht den Anforderungen des hiesigen Arbeitsmarkts entsprechen. Deshalb haben die Präsidien der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) am 3. März 2017 den Vorstehenden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) auf der Basis der Ergebnisse der 2016 bei den Kantonen durchgeführten Erhebungen den finanziellen Bedarf der Kantone für die Integration, Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich sowie für die Vorbereitung spät zugewanderter Jugendlicher auf die Berufsbildung präsentiert.

Die Vertreter von Bund und Kantonen haben den Handlungsbedarf erkannt und sich auf ein gemeinsames Vorgehen, die Integrationsagenda Schweiz, geeinigt. Bis Ende 2017 sollen im Rahmen der Integrationsagenda die drei nachfolgenden, übergeordneten Ziele konkretisiert werden:

1. Eine effektive, rasche, intensive und systematische Integrationsförderung als Prozess, der bei der Einreise bzw. dem Asylgesuch beginnt und bis zur Berufsbildung oder Erwerbsarbeit geht.
2. 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.
3. Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (VA/FL) braucht es eine bedarfsgerechte Intensivierung der Integrationsmassnahmen.

Im Hinblick auf die ab 2018 geplante Umsetzung dieser Ziele sind weiter die erforderlichen finanziellen Mittel und die erwarteten Einsparungen aufzuzeigen, die Finanzierungsmodalitäten Bund – Kantone zu klären und allfällige Rechtsanpassungen zu prüfen. Die Kostenfragen zur Unterbringung und Betreuung von MNA werden ausserhalb der Integrationsagenda in einem separaten Prozess zwischen EJPD und SODK diskutiert.

Die politischen Vertreter von Bund und Kantone haben sich im Nachgang zu ihrem Treffen vom 3. März 2017 in ihrer Funktion als politisches Steuerungsgremium (PSG) auf eine Projektorganisation geeinigt. Zur Ausarbeitung der Integrationsagenda haben sie eine Koordinationsgruppe (KG), bestehend aus den Staatssekretären SEM und SBFI sowie RR Urs Hofmann (AG) als Vertreter der KdK, gebildet.

In der Folge setzte die KG auf Fachebene eine Projektgruppe „Integration“ unter der Co-Leitung SEM und KdK für die Bearbeitung der Ziele 1 und 3 und eine Projektgruppe „Bildung“ unter der Co-Leitung SBFI und EDK für die Bearbeitung des Ziels 2 ein.

Auf technischer Ebene liegen inzwischen zwei Teilberichte (Anhang 1: Teilbericht Integration und Anhang 2: Teilbericht Bildung) vor.

Gestützt darauf verfasste die KG den vorliegenden zusammenfassenden Bericht zuhanden des PSG.

2. Ziele und Inhalte

Für die Zielgruppe VA/FL konnte ein übergeordneter Soll-Integrationsprozess definiert und die entsprechende Schnittstelle zwischen der Integration und der Bildung für die 16-25-Jährigen geklärt werden. Die einzelnen Phasen der Integration werden in den folgenden Abschnitten beschrieben.
Hinsichtlich der Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen besteht eine Differenz in den beiden Teilberichten: Spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Familiennachzug (EU/EFTA und Drittstaaten), die nicht zum Asylbereich gehören, sind Zielgruppe des Berichts Bildung, nicht aber des Berichts Integration.
Eine Analyse zum allfälligen Handlungsbedarf vor Eintritt in die Regelstruktur Bildung für spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene, die nicht zum Asylbereich gehören, konnte aufgrund des knappen Zeitplans im Rahmen der Integrationsagenda nicht vorgenommen werden. Es wird empfohlen, dies in mit einer Vertiefungsstudie zu klären (siehe Ziff. 6.2.).

2.1. Integration

Der Teilbericht Integration fasst die Arbeiten und Empfehlungen der Projektgruppe Integration zusammen (Anhang 1). Darin wirkten Vertretungen des SEM, des SECO, der KdK, der SODK, der VDK, der KID, der Asylkoordinatorenkonferenz, des VSAA, des SSV, des SGV und der SKOS mit. Weiter wurde der Bericht mit Vertretungen der EFV, der FDK und der VKM diskutiert.
Die Projektgruppe hat eine Problemanalyse gemacht und entsprechende Lösungsvorschläge ausgearbeitet. Generell besteht folgender Handlungsbedarf im Bereich der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL: Die Massnahmen müssen früher einsetzen, sie müssen intensiver sein und als verbindlichen Gesamtprozess gesehen werden, der von einer durchgehenden Fallführung begleitet wird. Zudem muss die Integrationsförderung bedarfsgerecht und zielgruppenspezifisch konzipiert sein.
Auf dieser Basis setzen sich Bund und Kantone mit der Integrationsagenda in Ergänzung zu den bestehenden strategischen Programmzielen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) für VA/FL folgende Wirkungsziele:

1. VA/FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.[1]
4. Sieben Jahre nach Einreise sind die Hälfte aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.[1]
5. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Zur Erreichung dieser Ziele ist eine bedarfsgerechte, modular aufgebaute Palette an Fördermassnahmen für VA/FL nötig. Konkret schlägt die Koordinationsgruppe vor, schweizweit für alle VA/FL folgenden Soll-Integrationsprozess zu implementieren (Darstellung entlang der KIP-Fördermodule, vgl. Anhang 4 Grafik Soll-Integrationsprozess):

- Erstinformation und Integrationsförderbedarf: Zukünftig sollen alle VA/FL systematisch begrüsst sowie über den Integrationsprozess und die Erwartungen an sie informiert werden. Anschliessend soll eine erste individuelle Ressourcenabschätzung (Gesundheit, Bildungsstand, Sprache) stattfinden. So kann auch das Profil der VA/FL erfasst werden, dieses Wissen fehlt heute.
- Beratung (Begleitung): Für alle VA/FL wird während des ganzen Erstintegrationsprozesses eine individuelle und professionelle Beratung und Begleitung sichergestellt durch eine Fachstelle, die interdisziplinär arbeitet.
- Sprache: Die Sprachförderung wird für die gesamte Zielgruppe gemäss individuellem Bedarf geplant. Für Sprachförderangebote sollen bereits Asylsuchende mit Bleibeperspektive zugelassen werden.
- Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit: Für alle VA/FL im Alter von 16-49 Jahren ist eine vertiefte Potenzialabklärung mit Praxisassessment vorgesehen. Gestützt darauf werden sie zielgerichtet geeigneten Integrationsfördermassnahmen zugeteilt.

[1] Nicht alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene haben das Potenzial eine Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Es bestehen Einschränkungen, die oft mit der Fluchterfahrung, mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder der familiären Situation in Zusammenhang stehen. Es wird davon ausgegangen, dass 70% der Personen im erwerbfähigen Alter (16-50 Jahre) ein entsprechendes Potenzial aufweisen, 30% nicht. Die Ziele sind jedoch auf die jeweiligen Altersgruppen der Gesamtpopulation gerechnet. Ziel 3 besagt, dass fünf Jahre nach Einreise 95% von den jugendlichen Personen, die ein Ausbildungspotenzial aufweisen, an einer postobligatorischen Ausbildung teilnehmen. Ziel 4 besagt, dass sieben Jahre nach Einreise 70% der erwachsenen Personen, die ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt integriert sind.

- Zusammenleben (soziale Integration): Die Kontakte zur Gesellschaft werden aktiv gefördert und für Personen, die aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht an Programmen zur Erreichung der Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen können, sind Massnahmen der sozialen Integration vorgesehen.

Der Soll-Integrationsprozess resp. die entsprechenden Module sind im Teilbericht Integration in den Abschnitten 3.1-3.5 detailliert aufgeführt. Definiert wurden je Modul die konkrete Zielsetzung, die nötigen Rahmenbedingungen (Eckwerte), die Zielgruppe sowie die Kennzahlen zur Überprüfung.
Dieser gesamte Erstintegrationsprozess dauert bei den meisten VA/FL erfahrungsgemäss rund 5-7 Jahre (vgl. Anhang 4 Grafik Soll-Integrationsprozess). Dabei kann idealtypisch zwischen vier Teilgruppen unterschieden werden:

- Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16-25 Jahren, die potenziell ausbildungsfähig sind;
- Erwachsene ab 25 Jahren, die potenziell erwerbsfähig sind;
- alle Personen ab 16 Jahren, die zum Zeitpunkt der Einreise in die Schweiz kaum Potenzial für eine Ausbildung resp. Erwerbstätigkeit aufweisen und bei denen deshalb die soziale Integration im Vordergrund steht;
- Kinder bis 4 Jahre, deren Eltern an Integrationsfördermassnahmen teilnehmen und die selbst Sprachförderbedarf haben.

Es ist zu berücksichtigen, dass die individuellen Bedürfnisse und Potenziale von VA/FL von Person zu Person sehr unterschiedlich sind. Die Integrationsförderung von VA/FL muss deshalb flexibel ausgestaltet sein, sowohl auf Seiten der Regelstrukturen als auch in Bezug auf die Angebote der spezifischen Integrationsförderung.
Die Gruppe der schulpflichtigen Kinder von 4 bis 15 Jahren ist nicht Teil der Integrationsagenda. Die Integrationsförderung erfolgt hier über die Regelstruktur der obligatorischen Schule und ist in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden.

Asylsuchende
Asylsuchende gehören grundsätzlich nicht zur Zielgruppe der intensiven Integrationsförderung. Dennoch wurden im Rahmen der Ausarbeitung der Integrationsagenda Massnahmen geprüft, die für eine spätere Integration unterstützend wirken können:

Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende: Beschäftigungsprogramme geben eine Tagesstruktur, beugen damit den negativen Folgen der Beschäftigungslosigkeit vor, führen an die Sprache heran und ermöglichen eine erste Auseinandersetzung mit den hiesigen Werten und der hier geforderten Arbeitshaltung. Dies stellt eine gute erste Basis dar und

beschleunigt den späteren Integrationsprozess.[2] Zudem können Beschäftigungsprogramme in Zentren dazu beitragen, dort einen geordneten Alltag zu ermöglichen.[3] Der Bund leistet über die Globalpauschale bereits heute einen Beitrag an die Kantone zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen. Ein weiterer Ausbau ist im Rahmen der Integrationsagenda nicht vorgesehen, da stattdessen in die Integration von Personen mit einer Bleibeperspektive investiert werden soll.

Integrationsmassnahmen: Das revidierte Asylgesetz sieht bei allen Verfahren eine Beschleunigung vor: Die so genannten Dublin-Verfahren und die beschleunigten Verfahren dauern nach Erfahrung im Testbetrieb bis zum erstinstanzlichen Entscheid ca. zwei Monate. Hier sind keine Integrationsmassnahmen angezeigt. Anders sieht es aus bei Asylsuchenden im erweiterten Verfahren, bei denen weitere Abklärungen notwendig sind. Diese Personen werden auf die Kantone verteilt. Eine Mehrzahl von ihnen verbleibt voraussichtlich längerfristig in der Schweiz. Um möglichst früh mit dem Integrationsprozess zu beginnen, sollen diese Asylsuchenden im erweiterten Verfahren[4] bereits von Sprachförderangeboten im Rahmen der Integrationsagenda profitieren können. Neu sollen die Kantone deshalb die Integrationspauschale unabhängig vom Status einsetzen können, also auch für Sprachfördermassnahmen für Asylsuchende. Grundsätzlich werden dadurch keine zusätzlichen Mittel notwendig: Die Sprachförderung setzt lediglich früher ein, erfolgt aber grundsätzlich im selben Ausmass.

Gefahr von Verdrängungsmechanismen im Arbeitsmarkt und Bevorzugung von VA/FL

Empirische Analysen zum Einfluss der VA/FL auf die Beschäftigungschancen der Einheimischen liegen bislang nicht vor.[5] Gewisse Verdrängungseffekte durch VA/FL auf dem Arbeitsmarkt können nicht ausgeschlossen werden. Generell sind sie dort möglich, wo VA/FL in Arbeitsmarktsegmenten tätig werden, in denen bereits ein Angebotsüberhang an Ar-

[2] Bei negativem Ausgang des Asylverfahrens können Beschäftigungsprogramme durch Erhaltung bzw. Verbesserung der Rückkehr- bzw. Wiedereingliederungsfähigkeit dazu beitragen, die betroffenen Personen auf die Rückkehr vorzubereiten.

[3] Das Asylgesetz sieht in Artikel 91, Abs. 4, die Möglichkeit vor, dass der Bund Beiträge für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen für Personen ausrichtet, welche sich in Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes oder in einem besonderen Zentrum aufhalten. Er schliesst zu diesem Zweck Leistungsvereinbarungen mit den Standortkantonen, Standortgemeinden oder beauftragten Dritten ab. Von dieser Möglichkeit macht der Bund bereits heute rege Gebrauch.

[4] Personen im erweiterten Verfahren weisen eine hohe Bleibeperspektive auf. Gemäss des den Annahmen im Bericht der Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylwesens liegt diese bei rund 70%.

[5] Im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda ist möglichst dafür zu sorgen, dass zu den beschriebenen Aspekten geeignete Daten erhoben werden können. Dies ist beim geplanten Monitoring zu berücksichtigen.

beitskräften besteht. Aufgrund der geringen Anzahl von VA/FL ist das Risiko solch negativer Effekte jedoch als gering einzustufen[6]: Um allfällige Verdrängungseffekte zu minimieren, soll im Rahmen der Integrationsagenda gezielt auf Qualifikationsmassnahmen gesetzt werden, die für VA/FL mit entsprechendem Potenzial Zugang schaffen zu Stellen, die einen entsprechenden Arbeitskräftebedarf ausweisen.

Durch die Integrationsagenda sollen VA/FL keinesfalls gegen andere Anspruchsgruppen in der Schweiz ausgespielt werden. Auch geht es nicht um eine Bevorzugung von VA/FL gegenüber anderen benachteiligten Gruppen in der Schweiz. Vielmehr sollen VA/FL durch ein gezieltes Fördern und Fordern diejenigen Kompetenzen aufbauen, die nötig sind, um mindestens ein ähnliches Niveau zu erreichen, wie Personen, die in der Schweiz aufgewachsen und hier zur Schule gegangen sind. Im Vordergrund stehen dabei Sprach- und andere Grundkompetenzen sowie konkrete Erfahrungen der Schweizer Arbeits- und Bildungskultur[7].

2.2. Schnittstelle Integration und Bildung

In Bezug auf den Integrationsprozess der spätzugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen VA/FL im Alter von 16 bis 25 Jahren haben sich die Projektgruppen Integration und Bildung auf folgenden Prozess verständigt (Anhang 5 Grafik Schnittstelle Integration und Bildung):

- Die spezifische Integrationsförderung stellt während dem Erstintegrationsprozess die Erstinformation und Beratung sicher, nimmt eine Potenzialabklärung vor und fördert die Erreichung der Ausbildungsfähigkeit.
- Für den Übertritt in die Berufsbildung sind klare Anforderungen definiert, welche die abnehmenden Bildungsinstitutionen im Rahmen einer Eignungsabklärung prüfen. Diese sind ein Sprachstand (lokale Unterrichtssprache) A2 mit dem Ziel, beim Eintritt in eine berufliche Grundbildung dann auf das Niveau B1 zu kommen; schulische Grundlagen in den übrigen Fächern (insb. Mathematik), die den Einstieg in ein Vorbereitungsangebot oder direkt in eine berufliche Grundbildung ermöglichen;

[6] VA/FL machten in der Schweiz im Jahr 2016 lediglich einen Anteil von 4% an der ständigen ausländischen Bevölkerung und knapp 1% an der gesamten Bevölkerung aus.

[7] Personen die in der Schweiz aufwachsen, durchlaufen die für sie unentgeltliche, obligatorische Schulzeit. Sie haben das Recht, sind aber auch verpflichtet elf Jahre den Grundschulunterricht zu besuchen. Ziel dieser Grundbildung ist es, eine Basis in Allgemeinbildung und in verschiedenen schulischen Disziplinen zu schaffen gleichzeitig aber auch, soziale Kompetenzen zu entwickeln und zu lernen, in der Schweiz als Teil einer Gesellschaft mit entsprechenden Rechten und mit Verantwortung zu agieren. Die Grundschule dient als Vorbereitung auf ein durchlässiges und vielfältiges Bildungssystem mit verschiedenen Möglichkeiten sich in Regelstrukturen zu qualifizieren und auszubilden – sei es in einer Schule, in einer beruflichen Grundausbildung, an einer Hochschule oder in einer Nachholbildung nach einer ersten Berufserfahrung - und dadurch einen nachhaltigen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erreichen.

Lern- und Leistungsbereitschaft sowie Arbeitsmotivation und Kenntnisse der lokalen Gepflogenheiten sowie notwendiges Orientierungswissen (siehe auch Teilbericht Bildung Ziff. 2.2).

- Anschliessend setzen die Angebote der Berufsbildung ein: Vorbereitung auf berufliche Bildung (Angebote Nahtstelle I), berufliche Grundbildung (EBA/EFZ).
- Über den ganzen Prozess ist eine durchgehende Fallführung resp. ein Coaching sicherzustellen. Die Zuständigkeit liegt nach Möglichkeit über den Gesamtprozess bei derselben Stelle.

2.3. Bildung

Der Teilbericht Bildung fasst die Arbeiten der Projektgruppe Bildung zusammen, in der Vertreterinnen und Vertreter des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und des Generalsekretariats der EDK vertreten waren.

Mit Blick auf das bildungspolitische Ziel von Bund und Kantonen, wonach 95% der in der Schweiz lebenden 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen, bedarf es für die Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen besonderer Anstrengungen. Damit eine Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen gelingen kann, müssen diese ihrem Bedarf gemäss auf den Eintritt in ein Bildungsangebot der Sekundarstufe II (in der Regel: Berufsbildungsangebot) vorbereitet werden.

Die Anforderungen für den Eintritt ins Berufsbildungssystem umfassen Orientierungswissen, Kenntnisse der lokalen Gepflogenheiten, Lern- und Leistungsbereitschaft und Arbeitsmotivation. Auf schulischer Ebene sind zudem Grundkenntnisse insbesondere in der lokalen Unterrichtssprache – Niveau A2 gemäss GER[8] für den Einstieg in ein in der Regel einjähriges Vorbereitungsangebot auf die berufliche Grundbildung und Niveau B1 für den direkten Einstieg in eine Grundbildung (EBA und EFZ) – und Mathematik zentral. Diese Voraussetzungen werden im Rahmen einer fundierten Eignungsabklärung durch die abnehmenden Bildungsinstitutionen geprüft. Die Angebote mit dem Ziel der Ausbildungsfähigkeit obliegen der Integrationsförderung:

- *VA/FL*: Die Angebote der Integrationsförderung für VA/FL werden gemäss Integrationsagenda verstärkt (Potenzialabklärung, Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit für alle VA/FL von 16-25 Jahren). Es ist davon auszugehen, dass die Vorbereitung dieser jungen Menschen für den Eintritt in ein Vorbereitungsjahr der beruflichen Grundbildung ausreichend ist, sobald diese Massnahmen greifen.

[8] Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen

- *Familiennachzug/Heiratsmigration*: Die Angebote der Integrationsförderung müssen auch für diese Jugendlichen das Erreichen der Anforderungen sicherstellen. Im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung (Kantonale Integrationsprogramme, KIP) werden insbesondere Sprachkurse angeboten, welche prinzipiell auch spät Zugewanderten ausserhalb des Asylbereichs (VA/FL) zur Verfügung stehen. Wieweit über diese bereits bestehende Möglichkeit im Rahmen der KIP hinaus ein zusätzlicher Bedarf besteht, ist noch vertiefter zu analysieren.

Die Massnahmen im Bereich der Berufsbildung beruhen auf den bestehenden rechtlichen Grundlagen. Es sind dies: Vorbereitungsangebote auf die berufliche Grundbildung (1 Jahr), individuelle Verlängerung des Vorbereitungsangebots (um 1 Jahr), individuelle Verlängerung der Ausbildungszeit, Stützkurse, fachkundige individuelle Begleitung in der EBA-Ausbildung, Case Management Berufsbildung (CM BB).

2.4. Fachaustausch mit Kantonsvertretungen

Am 22. Januar 2018 hat die Koordinationsgruppe einen Fachaustausch zur Integrationsagenda mit den Präsidien und/oder Vertreterinnen und Vertretern der Vorstände der betroffenen kantonalen Fachkonferenzen VSAA, VKM, KID, SKOS, KASY sowie der SBBK durchgeführt. Ziel war es, die Umsetzung der Integrationsagenda in den Kantonen und die entsprechenden Herausforderungen zu diskutieren. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Anwesenden die Integrationsagenda mit ihren Wirkungszielen und dem Soll-Integrationsprozess, der möglichst zeitnah bei der Einreise beginnen soll, begrüssen und als wirkungsvoll erachten. Ein Grossteil der Angebote und (Teil-)Prozesse bestehen in den Kantonen bereits. Ausgebaut werden müssen vielerorts die professionelle Potenzialabklärung sowie die durchgehende Fallführung. Zudem existiert aktuell auf gesamtschweizerischer Ebene noch kein Monitoring, das es erlauben würde, die Wirkung der Integrationsförderung zu messen. Alles in allem sind die Kantone bereit, rasch mit der Umsetzung der Integrationsagenda zu starten.
Die Herausforderungen für die Umsetzung werden hauptsächlich in folgenden Bereichen gesehen:

- Die Finanzierung der entsprechenden Massnahmen, die aufgrund des geforderten individualisierten Zugangs kostenintensiv sind (Potenzialabklärungen, Coaching, Fallführung),
- Die Koordination und Sicherstellung der Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen kantonalen Stellen
- Die Rolle und die Einbindung der Arbeitgeber
- Die starken Schwankungen der Mengengerüste sowie der Profile der Zielgruppe
- Allfällige Verdrängungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt

- Die Möglichkeit für eine nachhaltige berufliche Integration von Personen, die nicht über genügend Potenzial für eine Berufslehre verfügen.
- Die gesellschaftliche Integration von Personen, die nicht das Potenzial haben, im ersten Arbeitsmarkt Fuss zu fassen.

Die Integrationsagenda wird als Anstoss und als Chance erachtet, diese Herausforderungen anzugehen.

Weitere Schwierigkeiten werden in den Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie in der Finanzierung der Lebensunterhaltungskosten für Personen, die sich in einer Ausbildung befinden, gesehen. Diese Aspekte werden von der Koordinationsgruppe als relevant erachtet, sie sind jedoch nicht Teil der Integrationsagenda.

3. Ausgaben für die Integrationsförderung

Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 definiert die Integrationsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Stand 1. Januar 2018; die Eidgenössischen Räte haben am 16. Dezember 2016 eine Gesetzesrevision – neu: Ausländer- und Integrationsgesetz AIG – verabschiedet, welche Mitte 2018 in Kraft treten soll). Die Integrationsförderung wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Auf staatlicher Ebene wird die Integrationsförderung durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen der drei politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert (Art. 53 AuG bzw. Art. 54 AIG). Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen wird durch die sogenannte spezifische Integrationsförderung ergänzt, wenn erstere nicht zugänglich ist oder wenn Lücken vorhanden sind (Art. 53 Abs. 3 AuG bzw. Art. 55 AIG).
Bund und Kantone leisten in ihren Zuständigkeitsbereichen wesentliche Beiträge für die Integrationsförderung von VA/FL. Grosse Aufwendungen fallen namentlich im Bereich der Bildung an. Der Einstieg in die Volksschule oder die Berufsbildung gelingt oft nicht ohne zusätzliche Unterstützung. Hier stehen Integrationsangebote bereit, um Ausländerinnen und Ausländer, namentlich auch VA/FL, an das kantonale Regelstrukturangebot heranzuführen. Dies sind Angebote, die Einheimische in dieser Form nicht beanspruchen. Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen" hat im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersucht, welche Kosten bei der Integration von VA/FL in den wichtigsten Regelstrukturen (Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialhilfe) anfallen.[9]

[9] Bericht B,S,S. (2016): Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL. Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen. Schlussbericht, November 2016.

Die Koordinationsgruppe hat Modellrechnungen vorgenommen und schätzt auf dieser Basis, dass die Gesamtaufwendungen für die Integration von VA/FL in der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstruktur Bildung zu rund sechs Zehnteln von den Kantonen und zu rund vier Zehnteln vom Bund getragen werden (vgl. Anhang 7).

Diese Schätzung der Aufwendungen aufgrund von Modellrechnungen dient einer Gesamtbetrachtung der Ausgaben für die Integrationsförderung durch Integrations- und Bildungsmassnahmen durch Bund und Kantone. Die entsprechend rechtlich festgelegten Zuständigkeiten, wonach die Volksschule in kantonaler Zuständigkeit, die berufliche Grundbildung in gemeinsamer Zuständigkeit (Finanzierungsschlüssel ¾ Kantone, ¼ Bund) sowie die spezifische Integrationsförderung ebenfalls in gemeinsamer Zuständigkeit liegen, wird nicht in Frage gestellt.

4. Mehrwert der Integrationsagenda

4.1. Der volkswirtschaftliche Nutzen

Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" hat im Auftrag der Koordinationsgruppe ein Instrument zur Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt. Mit Hilfe dieses Rechners kann geschätzt werden, ab wann und wie sich die zusätzlichen Investitionen der Integrationsagenda Schweiz aus ökonomischer Sicht auszahlen („Return on Investment“). Dabei berücksichtigt werden namentlich Minderausgaben bei der Sozialhilfe. Weiter werden berücksichtigt die Prämienverbilligungen sowie allfällige weitere Leistungen genauso wie Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand (z.B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge), wenn eine erwerbslose Person eine Stelle antritt.

Diese Berechnungen zur Kosten-Nutzen-Schätzung der Integrationsagenda in Sachen Arbeitsmarktintegration lassen sich wie folgt zusammenfassen (siehe dazu die Ausführungen in Anhang 3):

- Pro investiertem Franken erzielt die öffentliche Hand durch die vollständige und optimale Umsetzung der Integrationsagenda bei den Personen im arbeitsmarktfähigen Alter auf lange Sicht einen Return von bis zu 4 Franken.
- Für den Bildungsbereich resp. die 16-25-jährigen VA/FL wurde berechnet, dass die aufgelaufenen Kosten aus den Integrations- und Bildungsangeboten der öffentlichen Hand bereits fünf Jahre nach Eintritt in den Bildungsbereich ausgeglichen werden ("Break-even").

4.2. Der gesellschaftliche Nutzen

Bund und Kantone gehen davon aus, dass bei der aktuellen Zusammensetzung der Zielgruppe der VA/FL rund 30% aller Personen im erwerbsfähigen Alter nicht das Potenzial

haben, sich nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diese Personen sind Massnahmen zur sozialen Integration vorgesehen, welche in verschiedener Hinsicht eine positive Wirkung haben. Dieser Nutzen lässt sich nicht präzise quantifizieren, jedoch qualitativ beschreiben:

- Gesundheit: Die heute signifikant schlechteren Gesundheitswerte von VA/FL sind u.a. auch auf die fehlende sprachliche Integration und die Unkenntnis des schweizerischen Gesundheitssystems zurückzuführen. Eine gute soziale Integration führt nachweislich zu besseren Gesundheitswerten und wirkt sich damit auch positiv auf die Gesundheitskosten von VA/FL aus.[10]
- Radikalisierung/Gewalt: Weiter ist zu berücksichtigen, dass bei Menschen, die Ausgrenzung und Diskriminierung erleben oder sich ausgegrenzt und diskriminiert fühlen, ein höheres Risiko zu Gewalt, Radikalisierung und/oder Kriminalität besteht.[11]
- Familie und Gemeinschaft: Gut integrierte VA/FL können informelle Aufgaben im Rahmen ihrer Gemeinschaft übernehmen und für neu eingereiste VA/FL Brücken zur schweizerischen Gesellschaft bauen. Des Weiteren sind Eltern besser befähigt, ihre Kinder zu begleiten, die staatlichen und parastaatlichen Hilfestellungen effektiv zu nutzen und ihren Kindern gute Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten.
- Akzeptanz in der Gesellschaft: Nicht zuletzt beugt eine gute soziale Integration von VA/FL gesellschaftlichen Spannungen vor und leistet damit auch einen Beitrag für eine höhere Akzeptanz gegenüber der Migrationsbevölkerung sowie der Migrationspolitik insgesamt.

4.3. Die Kosten der Nichtintegration von VA/FL

Für die Ausrichtung der Sozialhilfe sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund gilt jedoch den Kantonen mit Pauschalen im Asylbereich für eine bestimmte Dauer die Kosten namentlich für die Sozialhilfe ab (Art. 88 f. AsylG): Der Bund vergütet den Kantonen Globalpauschalen für VA während der Dauer der vorläufigen Aufnahme längstens sieben Jahre ab Einreise (Art. 20 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999; AsylV 2, SR 142.312) sowie für Flüchtlinge längstens fünf Jahre ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs, das zur Asylgewährung geführt hat (Art. 24 AsylV 2).

[10] Vgl. dazu diverse Studien, die im Rahmen des Bundesprogramms "Migration und Gesundheit" erarbeitet wurden.

[11] Die Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus zeigen, dass eine gute soziale Integration auch hier generell präventiv wirken und somit einen hohen gesellschaftlichen aber auch finanziellen Nutzen haben kann. Analoge Erkenntnisse ergaben die Arbeiten in den Bereichen Armutsbekämpfung und Prävention vor Jugendgewalt.

Mit Unterstützung der SKOS wurde eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welcher Kostenentwicklung in den nächsten Jahren aufgrund der positiven Entscheide im Asylbereich in den Jahren 2012-2016 in der Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden zu rechnen ist und wie die Integrationsagenda diese Entwicklung beeinflussen könnte.[12]

Gemäss dieser Schätzungen, werden sich die kumulierten Sozialhilfekosten für einen Durchschnittsjahrgang für VA/FL, die beim Zeitpunkt der Einreise über 16 Jahre alt waren, für eine Zeitperiode von 25 Jahren wie folgt entwickeln:

- Im heutigen System ohne zusätzliche Massnahmen pro Jahreskohorte: CHF 1‘188.9 Mio.
- Mit zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda pro Jahreskohorte: CHF 811.7 Mio.

Daraus lässt sich schliessen, dass mit der Integrationsagenda zukünftig pro Jahreskohorte eine Minderung der Sozialhilfekosten in den Kantonen und Gemeinden von CHF 377.2 Mio. erzielt werden kann (vgl. Anhang 6).

5. Finanzierung

5.1. Finanzierung Bereich Integration

Für die Finanzierung der Integrationsagenda ist ein Mechanismus zu wählen, der die erfolgreiche Umsetzung des vorgesehenen Integrationsprozesses sowie die Erreichung der Wirkungsziele ermöglicht und unterstützt. Die Koordinationsgruppe hat verschiedene Finanzierungsvarianten und -mechanismen diskutiert und beurteilt. Sie ist zum Schluss gekommen, dass im Hinblick auf die Finanzierung der Integrationsagenda folgende Aspekte beachtet werden sollen:

- Zur Umsetzung der Integrationsagenda ist eine vollumfängliche Erhöhung der Integrationspauschale auf möglichst CHF 18‘000.- notwendig[13].
- Im heutigen System liegt das Schwergewicht der finanziellen Beiträge des Bundes im Asylbereich auf der Sozialhilfe anstatt auf der Integration.

[12] Berücksichtigt wurde nur die Zielgruppe der Integrationsagenda, namentlich VA/FL. 2012-16 erfolgten durchschnittlich 5000 Asylgewährungen und 6000 vorläufige Aufnahmen pro Jahr. Davon betrachtet werden nur die 62 %, die beim Entscheid mindestens 16 Jahre alt waren. Es handelt sich somit nicht um eine Gesamtbetrachtung der Sozialhilfekosten, sondern nur um eine Betrachtung der Auswirkungen der Integrationsagenda in der Sozialhilfe. Allfällige Sozialhilfekosten, die für VA/FL unter 16 Jahren anfallen werden, sind nicht abgebildet. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte die Tatsache, dass Erwerbstätigkeit nicht notwendig vor Armut resp. dem Bezug von Sozialhilfe schützt (working poor).

[13] Es wird von durchschnittlich 11‘000 Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen jährlich ausgegangen. Die Erhöhung der Integrationspauschale um 12‘000.- benötigt demnach Mittel im Umfang von rund 132 Mio. Franken pro Jahr.

- Im heutigen System wird die Erwerbsquote zur Berechnung der Globalpauschale berücksichtigt. Diese Erwerbsquote stützt sich auf die Anzahl Erwerbsbewilligungen im ZEMIS (Erwerbsbewilligungsquote). Bewilligungspflichtige Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen (Praktika, Arbeitseinsätze, Lehre, Vorlehre, etc.) haben daher eine Reduktion der Globalpauschale zur Folge, auch wenn die betroffenen Personen teilweise sozialhilfeabhängig bleiben.
- Der mit der Integrationsagenda angestrebte Ausbau der bewilligungspflichtigen Arbeitsintegrationsmassnahmen wird daher im heutigen System bei den Kantonen automatisch zu einer Reduktion der Bundessubventionen führen, die als Globalpauschalen ausgerichtet werden. In der konkreten Praxis stellt dies ein Fehlanreiz dar, der dazu führen kann, dass beispielsweise die Teilnahme an bewilligungspflichtigen Ausbildungen oder an Teilzeitarbeitseinsätzen aus finanzpolitischen Gründen verhindert wird.
- Durch die hohe Anzahl an vorwiegend jungen Menschen, die in den letzten Jahren in die Schweiz flüchteten und deren Bildung und berufliche Qualifikation oft nicht den Anforderung des hiesigen Arbeitsmarkts entsprechen, sind die Kantone in den Regelstrukturen der Bildung mit hohen Mehrkosten belastet. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ist die Finanzierung der Kantone für die Integration von VA/FL über das Gesamtsystem betrachtet im Vergleich zu den Ausgaben des Bundes überproportional hoch. Dies ist bei der Festlegung der Finanzierung zu berücksichtigen.
- Durch die angestrebte Intensivierung der Integrationsmassnahmen nimmt die Zahl der sozialhilfeabhängigen VA/FL ab, was teilweise beim Bund, insbesondere aber längerfristig bei den Kantonen und Gemeinden zu einer Minderung der Sozialhilfekosten führen wird.
- Ein Monitoring ist aufzubauen, um die Erreichung der Ziele und den erwarteten Nutzen der Massnahmen überprüfen und allenfalls korrigierend eingreifen zu können.

Um allen diesen Aspekten gerecht werden zu können, muss das gesamte Finanzierungssystem (Sozialhilfe, Betreuung, Integration) überprüft und angepasst werden. Dadurch könnte das System mit Blick auf die Integration wirkungsorientierter und einfacher ausgestaltet und Fehlanreize beseitigt werden. Die entsprechenden Varianten bedürfen indes einer sorgfältigen Prüfung, damit der mögliche Nutzen sowie allfällige juristische und finanzielle Risiken abgeschätzt werden können. Dies benötigt Zeit. Angesichts der in den letzten Jahren gestiegenen Kosten im Asyl- und Integrationsbereich sind die Kantone jedoch rasch auf zusätzliche finanzielle Mittel angewiesen.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Koordinationsgruppe ein Vorgehen in zwei Phasen angezeigt:

- In einer ersten Phase wird die Integrationspauschale erhöht und der Soll-Integrationsprozess in der Integrationsverordnung verankert.
- In einer zweiten Phase wird im Rahmen eines verbindlichen und zeitlich terminierten Folgemandates das gesamte Finanzierungssystem im Asylbereich angepasst.

Phase I: Erhöhung der Integrationspauschale und verbindliche Umsetzung des Soll-Integrationsprozesses.

- Der Bund erhöht die Integrationspauschale auf CHF 18‘000.-.
- Die Kantone verpflichten sich, die gemeinsam vereinbarten Wirkungsziele anzustreben und den gesamten Soll-Integrationsprozess wie vereinbart umzusetzen. In der Integrationsverordnung wird verankert, dass sich die entsprechenden Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantone insbesondere auch auf diese Fördermodule des Integrationsprozesses erstrecken.
- Durch die zusätzlichen erwerbsbewilligungspflichtigen Massnahmen der Integrationsagenda erfolgt im heutigen System automatisch eine Reduktion der Globalpauschale.
- Die Koordinationsgruppe hat Berechnungen vorgenommen, um die automatische Reduktion der Globalpauschale durch die Zunahme an bewilligungspflichtigen Integrationsmassnahmen im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda abzuschätzen. Es ist somit davon auszugehen, dass die Erhöhung der Integrationspauschale durch den Bund um 12‘000.- auf 18‘000.- zur Folge hat, dass beim Bund die Sozialhilfesubventionen um rund 6‘000.- pauschal gemindert werden.[14]

Phase II: Verbindliches und zeitlich terminiertes Folgemandat zur nachträglichen Anpassung des Finanzierungssystems im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Ziel des Folgemandats ist die Anpassung des gesamten Finanzierungssystems in den Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesen, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung. Die Ausarbeitung ist im 3. Quartal 2018 an die Hand zu nehmen. Dabei streben Bund und Kantone Folgendes an:

- Schaffung eines einfachen und kohärenten Finanzierungssystems, das zu einer administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen führt.
- Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration. Die Kantone insgesamt sowie die erfolgreichen Kantone im Besonderen profitieren bei erhöhter Erwerbstätigkeit. Entsprechende Fehlanreize werden behoben. Insbesondere werden die

[14] Die Koordinationsgruppe geht von einem Anstieg der Erwerbsbewilligungsquote infolge der Zunahme bewilligungspflichtiger Integrationsmassnahmen von durchschnittlich 8.3 % pro Jahr aus. Infolge der Integrationsagenda steigern steigert sich die durchschnittliche Erwerbsbewilligungsquote in den ersten sechs Jahren von 17.5% auf 25.3%.

Abschaffung der Erwerbsbewilligungsquote und die Einführung eines Bestandesmodells geprüft.
- Periodische Evaluation der Ziele und der Wirkungen der Integrationsagenda gemäss Phase I.
- Ein Modell, welches die Wirkung der Investitionen in die Integration der Phase I berücksichtigt und bei der Finanzierung im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen wie beim Bund zu Minderausgaben führt.

5.2. Finanzierung Bereich Bildung

Der Bund (SBFI) beteiligt sich wie bisher basierend auf dem Berufsbildungsgesetz (BBG) mit einem Viertel an den Kosten der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung und an den Kosten der beruflichen Grundbildung über den BFI-Kredit (Berufsbildungspauschale gemäss Art. 53 des BBG). Der bestehende Finanzierungs-Mechanismus hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Denn dieser stellt sicher, dass sich der Bund bei Mehrkosten über die Berufsbildungspauschale gemäss BBG in jedem Fall zu einem Viertel daran beteiligt, allerdings nicht im Voraus, sondern nachschüssig. Über den BFI-Kredit (Berufsbildungspauschale) sollen somit alle Aufwendungen für die berufliche Integration (inkl. 1 Jahr für die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung) mitfinanziert werden. Findet eine individuelle Verlängerung der Ausbildungszeit durch das Berufsbildungsamt statt (max. 1 Jahr; Vorbereitungsjahr oder Lehre), so wird diese Verlängerung ebenfalls über die BFI-Botschaft mitfinanziert.

Die Massnahmen der Integrationsförderung gemäss Integrationsagenda (Potentialabklärung, Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit) werden mit Blick auf den Übergang in die Berufsbildung erst ab 2021 greifen. Bis dahin werden die in den vergangenen Jahren in die Schweiz eingewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne entsprechende Integrationsvorleistungen in die Angebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung aufgenommen werden müssen. Dies führt dazu, dass eine grössere Anzahl Personen als vorgesehen mehr als ein Jahr entsprechende Angebote besuchen müssen, um in eine berufliche Grundbildung einsteigen zu können. Die Kantone mussten ihre Angebote in sehr kurzer Zeit ausbauen; es bestehen Wartelisten.

Der Bedarf an Coaching bzw. Fachkundiger Individueller Begleitung (FIB) vor und während der beruflichen Grundbildung wird zudem in der laufenden BFI-Periode nach der Prognose der Kantone markant höher ausfallen.

Die Durchschnittskosten pro Person und Jahr betragen CHF 21'600. Diese setzen sich zusammen aus der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung (Angebot) (CHF 18‘600.- pro Person / Jahr, gemäss Erhebung B,S,S. 2016) und Coaching (CHF 3‘000.- pro Person / Jahr).

Für die Übergangsfrist bis 2021 gehen die Kantone von jährlich rund 10‘000 bis 12‘000 VA/FL, Asylsuchenden mit Bleibeperspektive sowie spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem Familiennachzug aus EU/EFTA- und Drittstaaten aus, welche ein verlängertes Brückenangebot sowie Coaching benötigen. Grundlage für diese Annahme bildet eine durch das Generalsekretariat der EDK durchgeführte Befragung bei acht repräsentativen Kantonen.

Gemäss Berechnungen des Bundes ist davon auszugehen, dass die Finanzierung der für diese Zielgruppen realistisch notwendigen Vorbereitungsangebote in der aktuellen BFI-Botschaft bereits abgedeckt ist und es weder zu Verdrängungseffekten gegenüber den Standard-Angeboten der Berufsbildung oder gegenüber anderen Bildungsbereichen kommt, noch dass dadurch die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage gestellt wird. Der Bund wird seinen 25%-Anteil an den Kosten sowohl in der laufenden BFI-Periode 2017-20 wie auch in der BFI-Periode 2021-24 einhalten. Die Kantone erwarten vom Bund, dass die Einhaltung dieser Parameter in der Praxis gemeinsam überprüft wird. Sollten diese Parameter in der Praxis nicht eingehalten werden, erwarten die Kantone eine entsprechende Aufstockung der Mittel via Kantonspauschale (gemäss Art. 53 BBG).

Mit dem Ausbau der zeitlich vorangehenden Massnahmen im Bereich der Integrationsförderung (Kapitel 5.1.) infolge der Integrationsagenda wird die Berufsbildung entlastet.

6. Umsetzung Integrationsagenda

6.1. Umsetzung Bereich Integration

Phase I

Anpassung der Integrationsverordnung

Die Erhöhung der Integrationspauschale und die Verankerung des SOLL-Integrationsprozesses in der Integrationsverordnung setzen eine Anpassung der Verordnung voraus.

Umsetzung der Integrationsagenda

Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Integrationsverordnung wird ein detaillierter Umsetzungsplan der Integrationsagenda ausgearbeitet. Darin sollen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Die Umsetzung der Integrationsagenda im Bereich der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL erfolgt analog zu den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP). In Ergänzung zum KIP-Grundlagenpapier sind die praktische Umsetzung der Ziele und Eckwerte der Integrationsagenda sowie die entsprechenden Verfahren zu regeln.

Wirkungsüberprüfung (Monitoring)

Zur Überprüfung der Ziele der Integrationsagenda ist ein Monitoring aufzubauen. Es soll eine Beurteilung der Wirkung der Massnahmen im Sinne der Zielerreichung ermöglichen. Elemente des möglichst schlanken Monitorings sind insbesondere Kennzahlen zu den Wirkungszielen, zu den Fördermodulen und zu den kantonalen Rahmenbedingungen.

Integrationsförderung von Resettlement-Flüchtlingen

Die Schweiz nimmt angesichts der humanitären Krise in Syrien seit 2013 Personen direkt aus Flüchtlingslagern auf (Resettlement). Zudem hat die Schweiz auf internationaler Ebene einen Beitrag zur Lastenverteilung (Burden sharing) unter den europäischen Staaten im Flüchtlingsbereich geleistet und Personen aus Italien aufgenommen (Relocation). Um die Aufnahme und Integration der Resettlement-Flüchtlinge erfolgreich zu gestalten, setzen die Kantone spezielle Integrationsprogramme um, die der Bund heute in Ergänzung zur IP pauschal mit zusätzlichen CHF 11‘000.- finanziert (Resettlement II).[15]

Bei der Umsetzung der Integrationsagenda sollen Massnahmen ergriffen werden, die eine individuelle Förderung der Integration für die gesamte Gruppe der VA/FL ermöglichen. Durch diese bedarfsgerechte Ausrichtung der Massnahmen kann künftig auch den besonderen Integrationsbedürfnissen der Resettlement-Flüchtlinge Rechnung getragen werden.

[15] Von 2013 bis 2016 wurde bereits ein Pilotprojekt zur Integration der Resettlement-Flüchtlinge durchgeführt, das der Bund pauschal mit CHF 20‘000 pro Person mitfinanziert hat (Resettlement I).

Die bestehenden speziellen Resettlement-Programmvereinbarungen können so nach deren Ablauf durch die Integrationsagenda abgelöst werden.

Phase II
Für die Phase II der Integrationsagenda nimmt zusätzlich ein Vertreter der SODK Einsitz in der Koordinationsgruppe. Die Koordinationsgruppe kann bei Bedarf weitere Personen beiziehen.
Die Koordinationsgruppe setzt zur Bearbeitung des Mandates auf fachlicher Ebene eine Projektgruppe ein. In der Projektgruppe sind neben den in der Koordinationsgruppe vertretenen Stellen zusätzlich insbesondere Vertreter der EFV und der KKJPD beizuziehen.

6.2. Umsetzung Bereich Bildung

Es ist unbestritten, dass praktisch alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen (der Altersgruppe 16-25 J.) mit dem entsprechenden Potenzial und ein beträchtlicher Teil der spätzugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (EU/EFTA, Drittstaaten) ein Angebot zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung benötigen, um eine Lehrstelle zu erhalten sowie diese erfolgreich abzuschliessen. Auch wird davon ausgegangen, dass diese Zielgruppe während der Lehre in der Regel eine fachkundige individuelle Begleitung[16] benötigt. Eine individuell um maximal ein Jahr verlängerte Teilnahme an Brückenangeboten ist gemäss SBFI an den Berufsbildungskosten anrechenbar, wenn die entsprechende Person das Potenzial aufweist, eine Berufslehre erfolgreich abzuschliessen. Die bestehenden rechtlichen Grundlagen der Berufsbildung sehen solche unterstützende Massnahmen bereits vor.
Die Schnittstellen Bildung-Integration wurden durch die Definition der Anforderungen (Kriterien) für einen Eintritt ins Bildungssystem geklärt. Diese Kriterien sollen den zuständigen kantonalen Stellen als Empfehlungen zur Verfügung gestellt werden.

Sowohl der Bund als auch die Kantone tragen finanziell zur Erreichung der Ziele der Integrationsagenda bei. Der Bund wird in der laufenden wie in der neuen BFI-Periode im Rahmen des nachschüssigen Berufsbildungsfinanzierungssystems die entsprechenden Kosten gemäss dem gesetzlich festgelegten Richtwert von 25% mittragen. Gemäss Berufsbildungsgesetzgebung stellt dieser bewährte Finanzierungsmechanismus die gesetzlich geregelte finanzielle Beteiligung des Bundes auch bei einem Anstieg der Kosten sicher.

In Bezug auf die Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten und deren Bedürfnisse wurde im Rahmen der Integrationsagenda Klärungsbedarf festgestellt. EDK und SBFI werden gemeinsam eine Studie zur Klärung des Umfangs und des Profils der Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen

[16] Artikel 18 des Berufsbildungsgesetzes sieht eine fachkundige individuelle Begleitung von Personen mit Lernschwierigkeiten in zweijährigen beruflichen Grundbildungen vor.

und jungen Erwachsenen aus dem Familiennachzug und der Heiratsmigration aus EU/EFTA- und Drittstaaten in Auftrag geben und finanzieren. Die Studie soll weiter die dazu vorhandenen und künftig allenfalls zusätzlich notwendigen Integrations- und Bildungsangebote aufzeigen. Dies kann gegebenenfalls in Anknüpfung an eine namentlich auf dieses Zielpublikum ausgerichteten Vertiefungsstudie Studie „Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen“ (Büro BASS. 2016) erfolgen. Ein entsprechender gemeinsamer Antrag wird im Rahmen der nationalen interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) gestellt.

Für diese Phase II der Integrationsagenda nimmt zusätzlich ein Vertreter der EDK Einsitz in der Koordinationsgruppe. Die Koordinationsgruppe kann bei Bedarf weitere Personen beiziehen. Die Koordinationsgruppe kann zur Bearbeitung des Themas auf fachlicher Ebene eine Projektgruppe einsetzen.

7. Anhänge

Anhang 1: Teilbericht Integration vom 19.10.2017

Anhang 2: Teilbericht Bildung vom 21.02.2018

Anhang 3: Kosten-Nutzen-Schätzung vom 31.10.2017

Anhang 4: Grafik Soll-Integrationsprozess

Anhang 5: Grafik Schnittstelle Integration und Bildung

Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration

Anhang 7: Kosten der Integrationsförderung vom 22.02.2018

Anhänge zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018

Anhang 1

Teilbericht Integration vom 19.10.2017

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Integrationsagenda Schweiz
Teilbericht Integration vom 19.10.2017

1. Auftrag

Die Entwicklungen im Migrationsbereich stellen die Schweiz vor Herausforderungen. In jüngster Zeit flüchteten viele, vorwiegend sehr junge Menschen in die Schweiz, deren Bildung und berufliche Qualifikationen oft nicht den Anforderungen des hiesigen Arbeitsmarkts entsprechen. Vor diesem Hintergrund haben die Kantone am 3. März 2017 dem EJPD und dem WBF die Ergebnisse einer Erhebung zum finanziellen Bedarf der Kantone für die Integration, Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich sowie für die Vorbereitung spät zugewanderter Jugendlicher auf die Berufsbildung präsentiert.[1]

Die Vertreter von Bund und Kantonen haben den Handlungsbedarf erkannt und sich in der Folge auf ein gemeinsames Vorgehen, die Integrationsagenda Schweiz, geeinigt. Bis Ende 2017 sollen im Rahmen der Integrationsagenda die nachfolgenden übergeordneten Ziele konkretisiert werden:

1. Eine effektive, rasche, intensive und systematische Integrationsförderung als Prozess, der bei der Einreise bzw. dem Asylgesuch beginnt und bis zur Berufsbildung oder Erwerbsarbeit geht.
2. 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.
3. Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen (VA/FL) braucht es eine bedarfsgerechte Intensivierung der Integrationsmassnahmen.

Zudem sollen die für die Umsetzung dieser Ziele benötigten finanziellen Mittel und die erwarteten Einsparungen aufgezeigt, die Finanzierungsmodalitäten zwischen Bund und Kantone geklärt sowie allfällige Rechtsanpassungen geprüft werden.

Die politischen Vertreter von Bund und Kantone haben sich im Nachgang zu ihrem Treffen vom 3. März 2017 als politisches Steuerungsgremium auf eine Projektorganisation geeinigt. Sie haben zur Umsetzung eine Koordinationsgruppe eingesetzt. Für die Ausarbeitung der Integrationsagenda auf fachlicher Ebene hat die Koordinationsgruppe „Integrationsagenda“ eine Projektgruppe „Integration“ unter der Co-Leitung SEM und KdK zur Bearbeitung der übergeordneten Ziele 1 und 3 sowie eine Projektgruppe „Bildung“ unter der Co-Leitung SBFI und EDK für das Ziel 2, unter Berücksichtigung von Ziel 1, eingesetzt.

Der vorliegende Bericht fasst die Arbeiten und Empfehlungen der Projektgruppe Integration zusammen. An dieser beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter des SEM, des SECO, der KdK, der SODK, der VDK, der KID, der Asylkoordinatorenkonferenz, des VSAA, des SSV, des SGV und der SKOS. Zudem wurde der Berichtsentwurf mit Vertretungen der EFV, der FDK sowie der VKM diskutiert.

---

[1] Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2017): Finanzielle Abgeltung des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung (KdK 2017, Fachbericht).

Mit externer Unterstützung durch das Büro B,S,S. wird derzeit eine Kosten-Nutzen-Schätzung vorgenommen. Ein entsprechendes Kapitel wird im Hinblick auf die Sitzung des politischen Steuergremiums erarbeitet.

1.1 Ausgangslage

Die Integration der zugewanderten Bevölkerung gelingt in der Schweiz angesichts eines hohen Anteils von Personen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich im Grossen und Ganzen gut.[2] In den vergangenen Jahren ist die Integrationsförderung als staatliche Aufgabe verankert und kontinuierlich weiterentwickelt worden. Dabei haben Bund und Kantone der Heterogenität der in der Schweiz zugewanderten Bevölkerung wie auch der Vielfalt der Lebenssituationen in den Kantonen und Gemeinden stets Rechnung getragen.

Seit 2014 verfügt jeder Kanton über ein Kantonales Integrationsprogramm (KIP). Grundlage dafür sind Programmvereinbarungen, welche die Kantone mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) für vier Jahre abgeschlossen haben.[3] Ein wichtiges Element der KIP ist die spezifische Umsetzung in den Kantonen. So können die jeweiligen innerkantonalen Zuständigkeiten berücksichtigt und die Gemeinden adäquat einbezogen werden. Ende 2016 zogen Bund und Kantone eine positive Zwischenbilanz zur ersten KIP-Generation 2014-2017: Die KIP erweisen sich als flexibles Instrument, um situativ angepasst die Integrationsförderung in der Schweiz voranzutreiben. Der Bundesrat und die KdK haben deshalb die Weiterführung der KIP für die Phase 2018-2021 beschlossen. Im Frühsommer 2017 haben die Kantone beim SEM die KIP 2018-2021 eingereicht und es ist vorgesehen, bis Ende 2017 neue Programmvereinbarungen abzuschliessen.[4]

In Ergänzung zu den KIP hat der Bundesrat Ende 2016 im Rahmen der Begleitmassnahmen zur Umsetzung von Art. 121a BV beschlossen, ein Pilotprogramm zur Förderung der Arbeitsmarktpotenziale und Integration von VA/FL zu lancieren. Es umfasst einerseits eine frühzeitige Sprachförderung für Asylsuchende und andererseits eine Integrationsvorlehre. Letztere soll ab 2018 durch die kantonalen Berufsbildungsstellen umgesetzt werden. Der Bundesrat wird im Jahre 2019 über die Beendigung, die Weiterführung oder die Überführung des Pilotprogramms in einen ordentlichen Betrieb entscheiden.[5]

2016 hat die Stimmbevölkerung die Vorlage für beschleunigte Asylverfahren mit 66,8 % Ja-Stimmen angenommen. Diese sieht vor, dass die Mehrheit der Asylverfahren rasch in den Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden. Die Asylsuchenden sollen für die Dauer des Verfahrens und des Wegweisungsvollzugs während maximal 140 Tagen in den Zentren des Bundes untergebracht werden. Sind weitere Abklärungen notwendig, wird das Asylgesuch in einem erweiterten Verfahren behandelt. Für dieses Verfahren werden die Asylsuchenden wie bisher den Kantonen zugewiesen. Es soll innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung.

Die Umsetzung des beschleunigten Asylverfahrens ist auf 2019 geplant. Das beschleunigte Asylverfahren wird dazu beitragen, dass die Integrationsförderung im Durchschnitt zu einem früheren Zeitpunkt einsetzen kann. Damit ist auch eine Verbesserung der Integration von VA/FL zu erwarten.

---

[2] OECD/Europäische Union (2015): Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2015 (OECD Indikatoren 2015).
[3] Spezifische Integrationsförderung als Verbundaufgabe Bund – Kantone: Grundlagenpapier vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG (KIP 2014-2017) .
[4] Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund – Kantone in den Jahren 2018-2021. Grundlagenpapier vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG (KIP 2018-2021).
[5] Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Tornare (14.3523) vom 19. Juni 2014: Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt. 18.Dezember 2015 (Begleitmassnahmen Artikel 121a BV 2015).

1.2 Herausforderungen und Handlungsbedarf bei der Integration von VA/FL

Die Analysen aufgrund bestehender Erfahrungen und Untersuchen sowie die Diskussionen im Rahmen der Projektgruppe haben hinsichtlich der Erreichung der Ziele der Integrationsagenda folgenden Handlungsbedarf ergeben:

Frühzeitiger Start des Integrationsprozesses

Ein möglichst zeitnah bei der Einreise beginnender Start der Massnahmen stellt neben der Kontinuität des Förderprozesses einen entscheidenden Faktor für eine erfolgreiche Integration und die wirtschaftliche Selbständigkeit dar.[6] Wartezeiten führen bei den Betroffenen erwiesenermassen zu einer Beeinträchtigung der Integrationsfähigkeit und -motivation.[7] In der Schweiz gelingt dieser zeitige Start längst nicht in jedem Fall. So werden z.B. Angebote für Asylsuchende (Status N) in den Bereichen Sprache und Beschäftigung nur von wenigen Kantonen angeboten und vom Bund nur teilweise finanziert.

Auch nach der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylwesens wird die Prüfung eines Asylgesuchs bei Personen im erweiterten Verfahren noch bis zu einem Jahr dauern. Da diese erste Phase nach der Einreise für die Motivation und Haltung für die weitere Integration entscheidend ist, wirkt es sich für Asylsuchende mit Bleibeperspektive (bzw. jene Asylsuchende, die sich künftig in einem erweiterten Verfahren befinden) längerfristig negativ aus, wenn sie untätig auf ihren Asylentscheid warten – zur Zeit liegt die Schutzquote für alle Asylsuchenden bei rund 50%. Im Vordergrund steht in dieser ersten Phase nicht die Integrationsförderung im Sinne von Bildung und Qualifizierung. Es besteht jedoch ein Bedarf nach verbindlichen und frühzeitigen Sprachförder- und Beschäftigungsprogrammen, die Asylsuchenden offenstehen. Dies zeigen auch die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse im Rahmen des Pilotprogramms Frühzeitige Sprachförderung des Bundes. Gemäss den Umfrageergebnissen der KdK können in vielen Kantonen entsprechende Sprachförderangebote aufgrund von mangelnden finanziellen Mitteln nur lückenhaft und nach Wartefristen besucht werden.[8]

Individuelle, bedarfsgerechte Ansätze basierend auf Potenzialabklärung

Die Integrationsmassnahmen bedarfsgerecht und zielgruppenspezifisch zu konzipieren und anzubieten, ist zentral für deren Erfolg.[9] Die Profile der Migrantinnen und Migranten sind sehr vielfältig. Je nach Bildungsstand, Alter, Kultur, Geschlecht, Gesundheitszustand usw. ist der Bedarf an Inhalt, Form und Dauer der Massnahmen deshalb unterschiedlich.[10] Neben einer breiten Angebotsstruktur sind eine professionelle Potenzialabklärung vor und teilweise zwischen den Angeboten sowie die kontinuierliche qualitative Verbesserung und Professionalisierung der Massnahmen deshalb zentral.[11] Massnahmen sind nur effizient und effektiv, wenn sie den Bedürfnissen der Personen entsprechen (keine „Standardmassnahmen“).

Die Umfrageergebnisse der KdK bei den Kantonen weisen darauf hin, dass aufgrund fehlender finanzieller Mittel Integrationsförderangebote teilweise zu kurz, zu wenig intensiv oder nicht auf den entsprechenden Niveaus angeboten werden. Teilweise müssen auch ganze Personengruppen von den Angeboten ausgeschlossen werden, die durchaus Förderbedarf hätten, wie die Umfrage der KdK zeigt. So wird z.B. nur ein Familienmitglied gezielt gefördert, in der Praxis meist zu Lasten der Frauen.[12] Ausbleibende Fördermassnahmen bei Müttern haben aber nicht selten zur Folge, dass die soziale Integration der Kleinkinder nicht gelingt und diese aufgrund fehlender Kenntnisse einer Landesssprache bereits mit schlechten

---

[6] OECD (2016): Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige (OECD 2016, Erfolgreiche Integration). S. 15-19. Geleitet von diesen Erkenntnissen wurde in Deutschland das Programm “early intervention“ gestartet. Das Programm setzt u.a. auf frühe Sprachförderung und Arbeitsintegration. Das IAB hat das Programm vor kurzem evaluiert (http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf). Die Ergebnisse weisen auf die Bedeutung einer engen Fallführung hin.

[7] Hangartner Dominik et al.: When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. In: Science Advances, 03 Aug 2016: Vol. 2, no. 8.
Die Studie hat aufgrund von Daten aus der Schweiz ergeben, dass Personen, bei welchen der Asylprozess ein Jahr länger dauerte als bei vergleichbaren Personen, zu 3 bis 5% geringere Erwerbstätigkeit aufweisen.
http://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432.full (Hangartner, When lives are put on hold)

[8] Fachbericht KdK 2017, S. 24/25.

[9] Jörg Reto et al. (2016): Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Schlussbericht im Auftrag vom Staatssekretariat für Migration (Jörg 2016, Potenzialabklärung). S. 28.

[10] OECD 2016, Erfolgreiche Integration, S. 39-43.

[11] OECD 2016, Erfolgreiche Integration, S. 32-35.

[12] KdK 2017 Fachbericht, S. 24/25.

Startbedingungen in den Kindergarten eintreten.

Durchgehender Prozess und Begleitung

Die einzelnen Integrationsfördermassnahmen sind dann effektiv und effizient, wenn sie aufeinander aufbauen und kontinuierlich, d.h. ohne längere Unterbrüche besucht werden können. Die bestmögliche Wirkung wird dann erreicht, wenn genügend Angebote vorhanden sind und sich die zuständigen Institutionen eng koordinieren und miteinander kooperieren.[13] In den Kantonen sind die Sozialhilfe, der Asylbereich, die Integrationsförderung, die berufliche Bildung und die Arbeitsmarktintegration unterschiedlich organisiert.[14] Es kann deshalb zu wechselnden oder überlappenden Zuständigkeiten kommen, was einen kontinuierlichen Integrationsprozess erschwert. Oft werden die Zuständigkeiten von rechtlichen Rahmenbedingungen und Verwaltungsstrukturen anstatt von den Bedürfnissen der Personen abhängig gemacht und können zum Beispiel bei einer Änderung des Aufenthaltsstatus der Person innerhalb des Kantons oder auf der Gemeindeebene mehrmals wechseln (N -> F -> B-Bewilligung). Auch kann ein entsprechender Wechsel stattfinden, wenn die Sozialhilfe nicht mehr vom Bund abgegolten wird. Für die betroffenen Personen kann dies einen Bruch in ihrem Integrationsprozess bedeuten, was für den Erfolg der Massnahmen nicht förderlich ist. Eine durchgehende Begleitung mit einer konstanten Ansprechperson wäre sowohl hinsichtlich der Verbindlichkeit, als auch aus Gründen der Effektivität und Effizienz bedeutsam.[15]

Abbau von Integrationshemmnissen, Vermeidung von Fehlanreizen

Im heutigen System hat es immer noch Fehlanreize, welche eine rasche Integration von VA/FL in den Arbeitsmarkt erschweren: So können Schwelleneffekte dazu führen, dass z.B. das Erwerbseinkommen tiefer liegt als die Sozialhilfe, die bis zur Aufnahme der Erwerbsarbeit bezogen wurde. Die SKOS hat berechnet, dass fast die Hälfte der erwerbstätigen VA/FL Vollzeit arbeitet und trotzdem Sozialhilfe beziehen, d.h. dass sie zu den Working Poor gehören.[16] Problematisch ist auch, dass bei VA/FL oftmals nicht geklärt ist, wer während einer Ausbildung für die Lebenshaltungskosten aufkommt. Schliesslich können Ausbildungen, die von der Sozialhilfe finanziert werden und daher rückerstattungspflichtig sind, für eine allfällige spätere Einbürgerung ein Risiko darstellen.

Steigende Herausforderungen des Arbeitsmarkts

Der Bildungsbericht des Bundes und der Kantone von 2014 zeigt auf, dass sich in den vergangenen zwanzig Jahren die arbeitsmarktliche Situation für Personen ohne nachobligatorische Ausbildung auch in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs nicht verbesserte. Wer über keinen Sek II-Abschluss verfügt, hat auf dem Schweizer Arbeitsmarkt längerfristig schlechte Chancen. Mit Blick auf die Digitalisierung ist damit zu rechnen, dass künftig noch weniger Stellen für An-/Ungelernte zur Verfügung stehen werden.[17] Vor diesem Hintergrund sollten künftig alle VA/FL, die über ein entsprechendes Potenzial verfügen, Zugang haben zu den in der Schweiz bestehenden und gut funktionierenden Aus- und Weiterbildungsstrukturen (Prinzip „Bildung vor Arbeit“). Im Vordergrund steht hier in erster Linie die Berufsbildung, wichtig sind aber auch alternative Ausbildungen oder höhere Ausbildungen bzw. entsprechende Nachqualifizierungen oder Anerkennung von Kompetenzen oder Diplomen.[18]

---

[13] OECD 2016, Erfolgreiche Integration, S. 16.
[14] Begleitmassnahmen Artikel 121a BV 2015, S. 10.
[15] Jörg 2016, Potenzialabklärung, S. 15.
[16] SKOS (2016): Berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Factsheet, Bern.
[17] Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich (2017): Digitalisierung in der Schweizer Wirtschaft: Ergebnisse der Umfrage 2016 – eine Teilauswertung im Auftrag des SBFI, KOF Studien Nr. 93, Juni 2017.
[18] Siehe Bildungsbericht Schweiz: SKPF-CSRE: (2014) S. 286.
http://skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/bildungsbericht2014/bildungsbericht_2014.pdf

Engere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

Staatliche Förder- und Qualifizierungsmassnahmen zur beruflichen Integration von VA/FL sind nur dann erfolgreich, wenn die Betriebe Möglichkeiten haben und Bereitschaft zeigen, Praktikums- und Arbeitsstellen mit diesen Personen zu besetzen. Die Aussicht, dass Arbeitgeber Stellen zur Verfügung stellen, steigt, wenn die Integrationsfördermassnahmen auf die Bedürfnisse der öffentlichen und privaten Arbeitgeber und Betriebe ausgerichtet sind und in Zusammenarbeit mit den Branchen- und Berufsverbänden bzw. den Organisationen der Arbeitswelt entwickelt werden. Ein entscheidender Faktor ist dabei, im Vollzug die administrativen Hürden zu beseitigen und den Betrieben klare Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, damit auftretende Schwierigkeiten rasch und kompetent gelöst werden können. Dabei gilt es, die Sozialpartnerschaft und heute geltenden Rahmenbedingungen im Arbeitsmarkt wie die Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Verhinderung von Schwarzarbeit zu beachten. Den öffentlichen Arbeitgebern kommt dabei im Sinne einer Vorbildfunktion eine spezielle Verantwortung zu.

Die Arbeitsmarktbehörden und die öffentliche Arbeitsvermittlung spielen eine zentrale Rolle im Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft. Aufgrund neuer Gesetzesbestimmungen werden sie künftig eine noch bedeutendere Aufgabe im Bereich der Vermittlung und Beratung von VA/FL haben.[19] Die Aufgaben der Arbeitsmarktbehörden und der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind **nicht** Gegenstand der Integrationsagenda und des vorliegenden Teilberichts. In der Praxis besteht jedoch im Prozess eine wichtige Schnittstelle zu den vorbereitenden Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung. Die Diskussionen in der Projektgruppe haben ergeben, dass dieser Schnittstelle in der Umsetzung der Integrationsagenda besondere Beachtung zu schenken ist, ebenso wie der Rolle der Arbeitsmarktbehörden als Ansprechstelle für Arbeitgeber (Arbeitgeberservice) im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (vgl. Ziffer 3.6.3).

Bessere soziale Integration durch vermehrte Kontakte zur Bevölkerung

Der Integrationserfolg in den Bereichen Bildung und Arbeit hängt unter anderem auch davon ab, ob die Person im lokalen Umfeld, in der Gemeinde, im Quartier oder im Betrieb über ein soziales Netzwerk verfügt. Fehlende Austauschmöglichkeiten mit der einheimischen Bevölkerung erschweren den Zugang zu Sprache, Berufsbildung und Arbeitsmarkt. Die soziale Integration von VA/FL erwies sich in der Vergangenheit als schwierig. Dies wird zum einen damit begründet, dass es sprachliche Verständigungsschwierigkeiten gibt, und zum anderen damit, dass sich der Kontakt von VA/FL zu Schweizerinnen und Schweizern oft auf Fachleute beschränkt und im Alltag wenig Austausch mit Einheimischen stattfindet.[20] Soziale Kontakte beruhen auf Freiwilligkeit und Gegenseitigkeit – sie „setzen sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus“ (Art. 4 AuG). Eine erfolgreiche soziale Integration kann deshalb nur gelingen, wenn auch die Aufnahmegesellschaft bereit ist, VA/FL eine entsprechende Teilnahme und Teilhabe an den relevanten gesellschaftlichen Lebensbereichen zu gewähren.

---

[19] Künftig sollen die zuständigen Behörden der Sozialhilfe gemäss dem vom Parlament am 16. Dezember 2016 verabschiedeten Gesetzesbestimmung stellensuchende VA/FL bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung melden (Art. 53 Abs. 6 Ausländergesetz; nAuG). Siehe Erläuternder Bericht des Bundesrats vom 28. Juni 2017 zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen); 2. Bericht zu den Änderungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV) sowie der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden
https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2884/Steuerung-der-Zuwanderung_Erl.-Bericht_VZAE,_VIntA,_AVIV_und_Reisendenverordnung_de.pdf

[20] Jörg 2016, Potenzialabklärung, S. 26.

1.3 Schlussfolgerung im Hinblick auf die Integrationsagenda Schweiz

Die Projektgruppe schlägt vor diesem Hintergrund vor, bei der Integrationsagenda Schweiz die Prioritäten in den Bereichen Bildung, Arbeit und soziale Integration zu setzen.
Konkret braucht es eine Intensivierung der Massnahmen für VA/FL für folgende Zielgruppen:

- Kleinkinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16-25 Jahren sowie Erwachsene, die das Potenzial haben, in den schweizerischen Arbeitsmarkt einzusteigen.
- Realistischerweise wird nicht allen VA/FL der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt gelingen. Um Folgekosten, die aufgrund sozialer Isolation entstehen können, zu vermeiden, müssen aber auch Massnahmen für diese Menschen bereitgestellt und finanziert werden.

Weiter besteht Handlungsbedarf hinsichtlich einer systematisierten Förderung im Sinne eines Prozesses sowie einer engeren Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft sowie der Förderung des Austauschs mit der einheimischen Bevölkerung. Die Integrationsförderung ist dabei so zu gestalten, dass sowohl für die ausführenden Behörden oder beauftragten Dritten, wie auch für die nicht-staatlichen Akteure sowie schliesslich für die VA/FL selber die Anreize erhöht werden, zur Integration beizutragen. Hierzu soll die Integrationsagenda einen massgeblichen Beitrag leisten.
Zudem ist darauf zu achten, dass die Integrationsmassnahmen auf Akzeptanz in der Bevölkerung stossen und kohärent sind mit der schweizerischen Asylpolitik. Auch geht es nicht darum, VA/FL im Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen, die ebenso Unterstützungs- und Förderbedarf haben, zu bevorteilen. Nicht zuletzt deshalb ist konsequent ein Regelstrukturansatz zu verfolgen. Spezifische Massnahmen sollen nur dort zum Einsatz kommen, wo sie das Regelstruktursystem unterstützen resp. auf dieses vorbereiten.

Der Erfolg der individuellen Integration wird auch von Faktoren beeinflusst, welche nicht allein auf Bildungsvoraussetzungen und Motivation oder der Förderung und dem Zugang zu Arbeitsstellen beruhen. Dazu gehören z.B. die Wohnsituation, die physische und psychische Gesundheit oder Diskriminierungen. Antworten auf diese Herausforderungen sind nicht Bestandteil der im Rahmen der Integrationsagenda geprüften Massnahmen. Die zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sind jedoch gefordert, über die Integrationsagenda hinaus auch in diesen Bereichen Massnahmen zu ergreifen und deren Finanzierung sicherzustellen.

2. Rahmenbedingungen

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

<u>Asyl</u>
Das Schweizer Recht unterscheidet im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Wesentlichen die Kategorien der Asylsuchenden (Art. 42 ff. Asylgesetz vom 26. Juni 1998; AsylG, SR 142.31) und anerkannten Flüchtlinge (Art. 58 ff. AsylG bzw. Genfer Flüchtlingskonvention) sowie die vorläufige Aufnahme (Art. 83 ff. AuG).
Als Asylsuchende gelten Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben und noch im Asylverfahren stehen. Während des Asylverfahrens haben sie grundsätzlich ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz (vgl. dazu Art. 42ff AsylG; Ausweis N).

Die vorläufige Aufnahme findet in der Regel bei Personen Anwendung, deren Asylgesuch abgewiesen worden ist, bei welchen aber der Vollzug der Wegweisung zum Beispiel aufgrund einer Krisensituation im Herkunftsland oder aus medizinischen Gründen nicht zumutbar, aufgrund einer Verfolgungssituation nicht zulässig oder aus anderen Gründen nicht möglich ist. Es handelt sich somit nicht um eine ausländerrechtliche Bewilligung, sondern um eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. (vgl. dazu auch Art. 83–88a Ausländergesetz (AuG)1; Ausweis F). Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn der Wegweisungsvollzug durchgeführt oder eine ausländerrechtliche Bewilligung erteilt wird. In der Pra-

xis hat es sich gezeigt, dass die Vollzugshindernisse in der Regel dauerhaft bestehen: Über 80% der VA verbleiben längerfristig in der Schweiz. Damit hat sich die vorläufige Aufnahme faktisch doch zu einem aufenthaltsrechtlichen Status entwickelt, wie der Bundesrat 2016 in seinem Bericht über die Vorläufige Aufnahme schreibt.[21]

Auch Personen, die im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Flüchtlinge sind, bei denen aber die Asylgewährung ausgeschlossen wurde oder bei welchen Asylgründe zum Beispiel erst nach der Flucht erwuchsen, können vorläufig aufgenommen werden, wenn ihre Wegweisung nicht möglich, zumutbar oder zulässig ist (sogenannte vorläufig aufgenommene Flüchtlinge). Ihre rechtliche Stellung richtet sich sowohl nach Artikel 83 ff. AuG als auch nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Zur Regelung der Anwesenheit wird die vorläufige Aufnahme angeordnet (vgl. dazu auch Art. 53 und 54 AsylG, Art. 83 Abs. 8 AuG; Ausweis F).

Im Rahmen eines Asylverfahrens kann die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt und Asyl gewährt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die gesuchstellende Person nachweist oder zumindest glaubhaft macht, dass sie in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnte, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist oder begründete Furcht hat, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Mit der Asylgewährung hat die betroffene Person unter anderem Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (vgl. dazu auch Art. 49–51, Art. 58–65 AsylG; Ausweis B)

Integration

Das Ausländergesetz verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden dazu, "günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben" zu schaffen. Zu fördern sind insbesondere der Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und das Zusammenleben erleichtern (Art. 53).
Ende Dezember 2016 hat das Parlament die Revision des Ausländergesetzes (neu: Ausländer und Integrationsgesetz AIG) verabschiedet. Damit sollen die Verbindlichkeit und Gegenseitigkeit der schweizerischen Integrationspolitik erhöht werden. Der integrationspolitische Grundsatz des Förderns und Forderns aus dem AIG wird in den Verordnungen (Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE sowie Integrationsverordnung VIntA) weiter konkretisiert. Die Verordnungsbestimmungen sollen im Herbst 2017 in die Vernehmlassung gegeben und per Sommer 2018 in Kraft gesetzt werden.
Das neue Gesetz hat auch den Grundsatz konkretisiert, wonach die Integration in erster Linie über die Regelstrukturen zu erfolgen hat, namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Spezifische Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sind nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung anzubieten. Weiter ist den besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen.
Schliesslich hält die VIntA fest, dass Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen verpflichtet werden können.

Bei Asylsuchenden steht die Integration nach den heutigen rechtlichen Grundlagen nicht im Vordergrund. Allerdings können Sprachförder- und Beschäftigungsmassnahmen trotzdem schon während des Verfahrens gestartet und über die Globalpauschale oder im Rahmen von Programmen und Projekten von nationaler Bedeutung (zum Beispiel Pilotprogramm Frühzeitige Sprachförderung) finanziert werden. Aktuell besteht für Asylsuchende gemäss Art. 43 Abs. 1 AsylG in den ersten drei Monaten des Aufenthalts eine Sperrfrist für eine Arbeitsaufnahme. Anschliessend ist der Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkt möglich. Mit dem neuem AsylG soll die dreimonatige Sperrfrist für Personen im erweiterten Verfahren aufgehoben werden.

---

21 Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Bericht des Bundesrates vom 14.10.2016. S. 27. (https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf)

Förderung inländischer Potenziale
Am 16. Dezember 2016 hat das Parlament das Ausführungsgesetz zu Art. 121a der Bundesverfassung verabschiedet. Die Gesetzesänderungen zielen insbesondere darauf ab, das Potenzial an inländischen Arbeitskräften besser zu nutzen.[22] Der Inländervorrang umfasst alle bereits in der Schweiz ansässigen Personen und somit auch die Gruppe der VA/FL. Die Position von VA/FL auf dem Arbeitsmarkt soll durch diese Änderungen verbessert werden (vgl. Ziffer 3.6)

2.2 Die Zielgruppe

Zielgruppe des vorliegenden Berichts sind anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene Personen (VA/FL). Sie bleiben in der Regel längerfristig in der Schweiz, weshalb aufgrund der bestehenden Gesetzesbestimmungen ein expliziter Auftrag zur Integrationsförderung besteht.

Ende 2016 lebten insgesamt 45‘804 Personen als anerkannte Flüchtlinge und 36‘877 als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz. Es handelt sich um eine heterogene Bevölkerungsgruppe, die sich aus Personen aus über 100 Herkunftsländern zusammensetzt. 6‘606 Personen wurden 2016 neu als Flüchtlinge anerkannt und 7'369 wurde eine vorläufige Aufnahme gewährt. Davon waren insgesamt 37% Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren, während 31% zwischen 16-25 Jahren und 28% zwischen 26-50 Jahren alt waren. Es handelt sich somit um vorwiegend junge Menschen, die voraussichtlich längerfristig in der Schweiz leben werden.[23]

Es ist davon auszugehen, dass es auch mit Umsetzung der Neustrukturierung bis zu einem Jahr dauern kann, bis ein definitiver Asylentscheid vorliegt. Da diese Zeit nicht ungenutzt verstreichen soll, schlägt die Projektgruppe vor, die Rahmenbedingungen künftig so zu gestalten, dass die Kantone bei Asylsuchenden, deren Gesuch mit grosser Wahrscheinlichkeit positiv entschieden wird, bereits mit ersten Fördermassnahmen einsetzen können (Asylsuchende mit Bleibeperspektive bzw. ab 2019: im erweiterten Verfahren). Im Vordergrund steht dabei jedoch nicht die Integration im Sinne einer Qualifizierung hinsichtlich Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit, sondern die Beschäftigung und Sprachförderung. Je früher Personen mit dem Erlernen einer Landessprache beginnen und mit der hiesigen Arbeits- und Betriebskultur vertraut gemacht werden, desto höher sind ihre Erwerbschancen.[24] Sprachförder- und Beschäftigungsmassnahmen sollen daher für Asylsuchende mit Bleibeperspektive möglichst frühzeitig zugänglich sein. Es geht nicht zuletzt auch darum, den Asylsuchenden eine Tagesstruktur zu geben und ein Erlernen des in der Schweiz üblichen Arbeitsrhythmus zu ermöglichen. Gleichzeitig soll auf diesem Weg ein Beitrag an die Gesellschaft geleistet werden. Entsprechende Programme können bereits heute aus den Mitteln der Globalpauschale finanziert werden. Neu wird vorgeschlagen, dass es zukünftig den Kantonen überlassen sein soll, für die frühe Sprachförderung auch Mittel der Integrationspauschale zu verwenden.

Nicht Zielgruppe der Überlegungen der Projektgruppe sind alle anderen Migrantinnen und Migranten, die in die Schweiz einreisen und einen Integrationsförderbedarf aufweisen. Einen

---

[22] Konkret soll mit einer Stellenmeldepflicht die Vermittlung von stellensuchenden Personen gefördert werden, die in der Schweiz bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) angemeldet sind. Der Bundesrat hat am 28. Juni 2017 die Vernehmlassung zu den Verordnungsänderungen zum Gesetz eröffnet; sie dauert bis am 6. September 2017. Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass die gemeldeten Stellen während einer Frist von fünf Tagen nur diesen Personen sowie den Mitarbeitenden der öAV zugänglich sein sollen. Zusätzlich zu diesem Informationsvorsprung übermittelt die öAV passende Dossiers an die Arbeitgebenden. Diese laden Stellensuchende zu einem Bewerbungsgespräch oder zu einer Eignungsabklärung ein und stellen geeignete Kandidatinnen und Kandidaten an. Ausserdem wird der Beschluss des Parlaments umgesetzt, wonach auch stellensuchende und arbeitsmarktfähige anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, bei der öAV gemeldet werden sollen. Somit können sie rasch und nachhaltig in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert werden.

[23] Staatssekretariat für Migration: Asylstatistik 2016.

[24] Vgl. Hangartner, When lives are put on hold.

solchen weisen namentlich Jugendliche und junge Erwachsene sowie Familien auf, die im Rahmen des Familiennachzugs zu Personen in die Schweiz einreisen, die als Drittstaatsangehörige oder im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens in die Schweiz gekommen und geblieben sind. Diese Personen können und sollen wie bis anhin von den bestehenden Integrationsmassnahmen (namentlich Sprachförderung) im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP profitieren.

2.3 Chancen von VA/FL auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt

Oberstes Ziel der beruflichen Integrationsförderung ist eine dauerhafte Erwerbstätigkeit für VA/FL, welche eine nachhaltige und eigenverantwortliche Sicherung des Lebensunterhalts für die betroffene Person sowie allfälliger Angehöriger gewährleistet.
Voraussetzung dafür ist, dass VA/FL über diejenigen Kompetenzen verfügen, die im Schweizer Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Die Erreichung dieses Ziels ist aber unmittelbar auch davon abhängig, dass genügend passende Arbeitsplätze vorhanden sind. Nebst der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes stellt die Möglichkeit und die Bereitschaft öffentlicher und privater Arbeitgeber, VA/FL zu existenzsichernden Löhnen und nachhaltigen Arbeitsbedingungen anzustellen, einer der zentralen Faktoren dar für eine erfolgreiche Integration und damit auch für den Erfolg der Integrationsagenda.

Berufliche Potenziale
Die Schweiz verfügt kaum über Angaben zu den beruflichen Kompetenzen von VA/FL. Im Auftrag des SEM wurden 2013 423 VA/FL im erwerbsfähigen Alter zu ihren Qualifikationen und Kompetenzen befragt. Das Resultat dieser nicht repräsentativen Stichprobe hat ergeben, dass 10% über einen Abschluss auf Sekundarniveau II und weitere 10% über einen Abschluss auf Tertiärstufe verfügen, 50% können keinen vergleichbaren Bildungsabschluss vorweisen, bringen jedoch mehrjährige Berufserfahrung mit, während die restlichen 30% weder einen Abschluss noch Berufserfahrung ausweisen können.
Daraus lässt sich abschätzen, dass rund 70% der VA/FL im erwerbsfähigen Alter über ein Potenzial für eine Integration in den Arbeitsmarkt verfügen[25] – vorausgesetzt, sie bringen die im Schweizer Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen mit oder erwerben diese während des Integrationsprozesses. Gemäss einer Pilotauswertung von 500 zufällig ausgewählten Personen mit Bleibeperspektive in der Schweiz, die 2015 ein Asylgesuch gestellt hatten, verfügen 30% über einen Abschluss einer Mittelschule, während 4% angegeben haben über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss zu verfügen. Des Weiteren gaben 26% an, noch nie gearbeitet zu haben.[26] Die unterschiedlichen Resultate aus Stichproben aus den Jahren 2013 und 2015 weisen darauf hin, dass die effektiven Potenziale in der Zeit und je nach Zusammensetzung der VA/FL stark variieren können. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, laufend und zeitnah genauere Daten zu erheben über die beruflichen Potenziale. Entsprechende Massnahmen sind in der Integrationsagenda vorgesehen (vgl. Ziff. 3.1).

Nachfrage
Entsprechend dem tiefen durchschnittlichen Qualifikationsniveau von VA/FL bestehen Beschäftigungsmöglichkeiten mehrheitlich in Berufen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen. Berufsfelder mit einem hohen Anteil an Beschäftigten ohne nachobligatorische Ausbildung weisen aufgrund saisonaler Schwankungen und unsicherer Beschäftigungsverhältnisse oft eine erhöhte Arbeitslosigkeit auf. Gleichwohl deutet bei einigen dieser Berufe eine überdurchschnittliche Quote offener Stellen auf eine gewisse Arbeitskräftenachfrage hin. Zum Beispiel liegt die Quote der offenen Stellen für IsoliererInnen bei 9% bei einer Anzahl Beschäftigter von insgesamt 5‘000 Personen, bei sonstigen Monteuren/Monteurinnen liegt sie bei 4.9% bei einer Anzahl Beschäftigter von 19‘000 Personen und bei Baumaschinis-

---

[25] Begleitmassnahmen Artikel 121a BV 2015, S. 10.

[26] Staatssekretariat für Migration SEM 2016: Analyse der Erwerbs- und Bildungshintergründe von Asylsuchenden in der Schweiz. Pilotauswertung.

ten/innen liegt sie bei 4.4% bei einer Anzahl Beschäftigter von 9'000 Personen. In verschiedenen Berufen des Bau- und Ausbaugewerbes (z.B. Boden- und Plattenleger oder Verputzer und Stuckateure) oder des Gastgewerbes (z.B. Service- oder Küchenpersonal) wurde die Arbeitskräftenachfrage in den vergangenen Jahren auch überdurchschnittlich stark von Zuwanderern gedeckt. Grundsätzlich besteht in diesem Bereich auch für VA/FL ein gewisses Beschäftigungspotenzial.[27]

Risiken

Lohn- und Arbeitsbedingungen: Die VA/FL werden nicht nur durch die Sozialhilfestellen, sondern zusätzlich im Rahmen der Integrationsmassnahmen betreut (z.B. Jobcoach), welche durch die Integrationsagenda weiter verstärkt werden sollen. Durch diese Betreuung besteht ein weiterer Schutz vor der Gefahr, dass bei VA/FL die branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht eingehalten werden. Dies unter der Voraussetzung, dass die betreuenden Personen über die geltenden Bestimmungen bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen unterrichtet sind.
Ferner wurden im Juni 2004 flankierende Massnahmen eingeführt, um die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. So sollen Arbeitnehmende vor Missbräuchen, die mit dem freien Personenverkehr eintreten könnten, geschützt werden. In diesem Rahmen können Kontrollen zur Gewährleistung der minimalen oder ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt werden. Als übergeordnetes Kontrollziel gilt, dass 3 Prozent, in den Fokusbranchen 5 Prozent der inländischen Arbeitgeber, kontrolliert werden. Arbeitgeber, die gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen verstossen, können sanktioniert werden.[28] Werden in Branchen ohne verbindliche Mindestlöhne Missbräuche festgestellt, so wird im Rahmen eines Verständigungsverfahrens versucht, mit dem Arbeitgeber eine Einigung zu erzielen. Diese Kontrollen finden risikobasiert nach Branchen und Unternehmen statt, jedoch nicht risikobasiert bezogen auf spezifische Arbeitskräftegruppen wie VA/FL, für die teilweise eine Vulnerabilität besteht.

Schwarzarbeit: Das Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz ist schwierig zu schätzen. Verschiedene Studien gehen davon aus, dass der Anteil an Personen, die in der Schwarzarbeit tätig sind, je nach Branche stark variiert. Der grösste Anteil findet sich Schätzungen zufolge im Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie in der Gastronomie. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass Personen ohne geregelte Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz stark betroffen sind.[29] Das Bundesgesetz und die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sehen verschiedene Massnahmen vor, um die Schwarzarbeit zu bekämpfen. Dazu zählen der Einsatz von kantonalen Kontrollorganen, welche Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf die Einhaltung von Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht kontrollieren sowie einen Informationsaustausch zwischen den an der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden sicherstellen. Darüber hinaus sieht das Gesetz nebst den Spezialgesetzen weitere Sanktionsmöglichkeiten. bei schwerwiegender oder wiederholter Missachtung der Melde- oder Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht sowie bei Verletzung einer Mitwirkungspflicht vor.
Wenn aktenkundig wird, dass VA/FL Schwarzarbeit geleistet haben, so haben diese Sanktionen nicht nur im Bereich des Sozialversicherungen, sondern auch des Ausländerrechts zu vergegenwärtigen. Ausserhalb der Schwarzarbeit können auch Sanktionen im Bereich des Sozialhilferechts (aufgrund einer Koordination mit den für die Schwarzarbeit zuständigen Behörden) erfolgen. VA riskieren, dass die Chancen einer künftigen Regularisierung ihres Aufenthalts durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zunichte gemacht werden. Aus diesen Überlegungen ist im Vergleich zu anderen ausländischen Personen daher das Risiko

---

[27] Vgl. Anhang: Factsheet „Arbeitsmarkt Flüchtlinge und vorläufige Aufgenommene: Nachfrage/Verdrängungseffekte." B,S,S, Juli 2017.
[28] https://www.personenfreizuegigkeit.admin.ch/fza/de/home/aufenthalt_und_arbeitsmarkt/flankierende_massnahmen.html
[29] Bolliger Christian, Féraud Marius. Evaluation des Bundesgesetztes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA). Schlussbericht vom 14. Mai 2012. S. 6.

der Schwarzarbeit für VA/FL eher als geringer einzuschätzen.[30] Durch die bestehenden Massnahmen zu Qualifizierung und beruflichen Bildung, welche durch die Integrationsagenda noch ausgebaut werden sollen, ist zudem zu erwarten, dass VA/FL hinsichtlich der genannten Risiken zusätzlich sensibilisiert werden.

Verdrängungseffekte: VA/FL machen in der Schweiz im Jahr 2016 lediglich einen Anteil von 4% an der ständigen ausländischen Bevölkerung und knapp 1% an der gesamten Wohnbevölkerung aus.[31] Empirischen Analysen zum Einfluss der VA/FL auf die Beschäftigungschancen der Einheimischen liegen bislang nicht vor. Studien aus dem Ausland kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen und sind aufgrund der spezifischen Situation der jeweiligen Aufnahmeländer nicht unmittelbar auf die Schweiz übertragbar
Aus Sicht der Projektgruppe sind gewisse Verdrängungseffekte durch VA/FL nicht auszuschliessen. Generell sind Verdrängungseffekte dort möglich, wo VA/FL in Arbeitsmarktsegmenten tätig werden, in denen bereits ein Angebotsüberhang an Arbeitskräften besteht. Aufgrund der geringen Anzahl von VA/FL ist das Risiko solch negativer Effekte aber als gering einzustufen: Um allfällige Verdrängungseffekte zu minimieren, soll im Rahmen der Integrationsagenda verstärkt auf Qualifikationsmassnahmen gesetzt werden, die für VA/FL Zugang schaffen zu Stellen, die einen entsprechenden Arbeitskräftebedarf ausweisen.

Im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda ist dafür zu sorgen, dass zu den oben beschriebenen Aspekten geeignete Daten erhoben werden können. Dies ist beim geplanten Monitoring zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 3.6.1).

3. Ziele

Die Kantone verfügen mit den KIP über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst und die Schnittstellen mit den Regelstrukturen regelt. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass einzelne Integrationsmassnahmen insbesondere dann wirken, wenn sie bedarfsgerecht eingesetzt werden und aufeinander abgestimmt sind. Die Integrationsförderung von VA/FL ist deshalb als systematischer und individueller Prozess auszugestalten, der so früh wie möglich beginnt und bis zu einer erfolgreichen gesellschaftlichen und beruflichen Integration geht. Dadurch soll die Qualität wie auch die Effizienz der Integrationsförderung gesteigert werden.

Auf der Basis dieses Ansatzes konkretisiert und ergänzt die Integrationsagenda Schweiz die strategischen Programmziele der KIP. Dabei geht es wie bei den KIP um den Prozess der sogenannten Erstintegration, der ab der Einreise in der Regel rund fünf bis sieben Jahre dauert.

Bund und Kantone setzen sich mit der Integrationsagenda folgende (Wirkungs-)Ziele:

I. VA/FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).

II. 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.[32]

III. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16-25

---

[30] Es bestehen keine empirischen Befunde zu hier erwähnten Risiken. Die zur Verfügung gestellten Daten differenzieren nicht nach Aufenthaltsstatus: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48648.pdf
[31] Staatssekretariat für Migration: Asylstatistik und Statistik Zuwanderung Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 2016
[32] Zur Messung dieses Ziels liegen zum heutigen Zeitpunkt auf gesamtschweizerischer Ebene keine Daten vor. Die Kantone und Gemeinden müssten entsprechende Daten neu erheben.

Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.[33]

IV. 7 Jahre nach Einreise sind 50% aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.

V. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Die Erreichung dieser Ziele setzt den Willen sowie das eigenverantwortliche Handeln der VA/FL voraus. Gleichzeitig sollen VA/FL während des ganzen Integrationsprozesses gemäss ihren individuellen Bedürfnissen bedarfsgerecht begleitet und unterstützt werden. Der Prozess ist möglichst kontinuierlich und im Bedarfsfall verbindlich zwischen der im jeweiligen Kanton zuständigen Behörde oder Fachstelle und der einzelnen Person anzulegen.

Die individuellen Bedürfnisse und Potenziale von VA/FL sind von Person zu Person sehr unterschiedlich. Die Integrationsförderung von VA/FL muss deshalb flexibel ausgestaltet sein, sowohl auf Seiten der Regelstrukturen als auch in Bezug auf die Angebote der spezifischen Integrationsförderung. Zur Unterstützung der VA/FL ist eine bedarfsgerechte, modular aufgebaute Palette an Fördermassnahmen nötig. Diese lassen sich in den folgenden fünf Fördermodulen zusammenfassen:

1. Erstinformation und Integrationsförderbedarf
2. Beratung (Begleitung)
3. Sprache
4. Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit
5. Zusammenleben (soziale Integration)

Diese Module werden in den nachfolgenden Abschnitten 3.1-3.5 konkretisiert, indem jeweils konkrete Zielsetzungen, die nötigen Rahmenbedingungen (Eckwerte), die Zielgruppe resp. das Mengengerüst, die Kosten sowie die Kennzahlen zur Überprüfung beschrieben werden.

Die einzelnen Fördermodule orientieren sich an einem idealtypischen Integrationsverlauf. Ausgehend von den individuellen Potenzialen ist der jeweilige Integrationsbedarf zu erfassen und über die verschiedenen Module im Sinne einer rollenden Planung prozessorientiert weiterzuentwickeln bis hin zur Arbeitsmarktintegration resp. zur sozialen Integration.

Für die Umsetzung der Integrationsagenda sind die Kantone zuständig. Analog zu den KIP sollen sie über die nötigen Handlungsspielräume verfügen, um die Angebote der spezifischen Integrationsförderung optimal auf die Massnahmen der Regelstrukturen abzustimmen. Die Leistungen der spezifischen Integrationsförderung sind an die kantonalen Gegebenheiten anzupassen.

Zur Berechnung der Kosten der einzelnen Fördermodule wurden die entsprechenden Angebote der spezifischen Integrationsförderung typologisiert und bis zu einem gewissen Grad standardisiert. Diese Typologisierung und Standardisierung dient zur Kostenschätzung auf gesamtschweizerischer Ebene und stellt für die konkrete Umsetzung der Integrationsagenda in den einzelnen Kantonen keine verbindliche Vorgabe dar. Die Kostenangaben zu den einzelnen Angeboten stützen sich auf den Fachbericht der KdK.

Die Steuerung der Integrationsagenda Schweiz durch den Bund und die Kantone erfolgt im Rahmen der KIP über die Zielsetzungen in den einzelnen Fördermodulen und dem Reporting zu den entsprechenden Kennzahlen.

[33] Beim restlichen Drittel der Zielgruppe wird davon ausgegangen, dass ein direkter Einstieg in den Arbeitsmarkt erfolgt oder dass zum aktuellen Zeitpunkt kein Potenzial für eine Ausbildung oder eine Arbeitsaufnahme besteht (z.B. aus gesundheitlichen Gründen)

3.1 Erstinformation und Integrationsförderbedarf

Zielsetzungen	Alle VA/FL werden begrüsst und über ihre neue Lebenssituation, ihre Rechte und Pflichten informiert. Sie sind über den Integrationsprozess informiert, die gegenseitigen Erwartungen an den Integrationsprozess sind geklärt. Die Ressourcen der einzelnen Personen sind unter Berücksichtigung der persönlichen und familiären Situation sowie des Gesundheitszustandes erfasst.
Eckwerte	Erstinformation wird durch Begrüssungsgespräche/-veranstaltungen, dem Einsatz von interkulturell Dolmetschenden und zielgruppengerechtem Informationsmaterial sichergestellt. Eine erste individuelle Ressourcenabschätzung, eine Sprachstandabklärung, sowie ein "Gesundheitscheck" sind gewährleistet. Entsprechende Kenntnisse und Erfahrungen, die VA/FL während dem Asylverfahren gewinnen konnten, sind bei der Planung der Integrationsmassnahmen miteinzubeziehen. Eine erste Triagierung in geeignete Integrationsmassnahmen findet statt.
Zielgruppe Mengengerüst	Alle VA/FL ab 16 Jahre
Kosten	Informationsveranstaltungen: 180.—CHF/Person Individuelle Ressourcenabschätzungen: 400.—CHF/Person
Kennzahlen	Elementare statistische Aussagen zu Ressourcen und Potenzial der VA/FL im Hinblick auf ihre Integration Anzahl der Begrüssungsgespräche und der individuellen Information (KIP-Kennzahl)

3.2 Beratung

Zielsetzungen	VA/FL verfügen während dem ganzen Integrationsprozess über individuelle und professionelle Beratung und Begleitung durch eine Fach- und Ansprechstelle, die interdisziplinär arbeitet.
Eckwerte	Der Kanton gewährleistet regelmässige Standortgespräche gemäss individuellem Bedarf. Im Vordergrund steht dabei zunächst die Unterstützung der VA/FL bei der Orientierung in der neuen Lebenssituation. Hinzu kommen Themen der sozialen Vernetzung (Nachbarschaft, Vereine, Verbände), der Familie (z.B. Frühförderangebote, Familienzentren etc.) sowie der Werte und Normen in der Schweiz. Die Schnittstellen und die Koordination zwischen verschiedenen Integrationsmassnahmen sowie mit allfälligen Coaching-/Case Management-Angeboten ist sichergestellt.
Zielgruppe Mengengerüst	Alle VA/FL ab 16 Jahren gemäss individuellem Bedarf
Kosten	Sozialberatung und Begleitung: 800.-CHF/Person
Kennzahlen	Anzahl Gespräche und/oder zeitliche Dauer der Begleitung pro VA/FL

3.3 Sprache

Zielsetzungen

Alle potenziell erwerbsfähigen VA/FL verfügen über mündliche und schriftliche Sprachkompetenzen, die es ihnen ermöglichen, ihren Alltag autonom zu bewältigen sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt und ins Schweizer Aus- und Weiterbildungssystem zu erhalten.
Auch VA/FL, denen auf dem Arbeitsmarkt wenig Chancen eingeräumt werden, verfügen über mündliche Sprachkompetenzen und eine Vertrautheit mit der schriftlichen Sprache, die es ihnen ermöglichen, sich möglichst autonom im Alltag zu bewegen.
Kleinkinder erwerben noch vor dem Kindergarteneintritt mündliche Kompetenzen in einer Landessprache.
Alle Sprachfördermassnahmen setzen möglichst früh ein und erreichen auch Asylsuchende mit Bleibeperspektive (ab 2019: im erweiterten Verfahren).

Eckwerte

Der Kanton verfügt über eine differenzierte Sprachförderung, die quantitativ und qualitativ gemäss Bedarf entsprechende Angebote für mindestens folgende Zielgruppen bereitstellt:

a) Personen mit einem Bildungsabschluss
b) Schulgewohnte Personen (mindestens 6 Jahre Volksschule)
c) Schulungewohnte Personen (weniger als 6 Jahre, keine Vertrautheit mit schulischen Lerntechniken)
d) Analphabeten (primäre, funktionale)
e) Kinder unter vier Jahren (Die Angebote sind parallel zu den Integrationsangeboten für die Eltern zu gestalten)

Eine verbindliche Kurszuweisung der VA/FL aufgrund der Beurteilung der Sprachkompetenzen durch eine spezialisierte Stelle (siehe Modul 3.1) ist gewährleistet.
Die Kursinhalte sind auf die praktische Verständigung im Alltag und auf die (beruflichen) Bedürfnisse der Teilnehmenden ausgerichtet (z.B. fide).
Der Kursabschluss erfolgt mit Sprachnachweis und individueller Beurteilung der Erreichung der Lernziele.
Der Kanton verfügt über Instrumente, welche die frühkindliche Sprachförderung ermöglichen.
Ergänzende Massnahmen zur Anwendung/Vertiefung der Sprachkenntnisse stehen zur Verfügung.

Zielgruppe
Mengengerüst

Alle VA/FL zwischen 0-4 und ab 16 Jahren gemäss individuellem Bedarf

Kosten

a) Angebote für Personen mit Bildungsabschluss: 10‘400.— CHF/Person
b) Angebote für Schulgewohnte Personen: 10‘400.—CHF/Person
c) Angebote für Schulungewohnte Personen: 12‘000.— CHF/Person
d) Angebote für Analphabeten (primäre, funktionale): 14‘400.— CHF/Person
e) Angebote Kinder unter vier Jahren: 4000.—CHF/Person

Kennzahlen

Statistische Aussagen zur Erreichung der Lernziele
Anzahl VA/FL in Sprachförderangeboten
Anzahl Kinder, die vor Eintritt in die obligatorische Schule an Massnahmen teilgenommen haben

3.4 Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit

Zielsetzungen VA/FL, die das Potenzial haben, im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, verfügen über Qualifikationen, die ihre Arbeitsmarktfähigkeit verbessern und ihnen eine Teilnahme am wirtschaftlichen Leben ermöglichen.

Eckwerte Der Kanton verfügt über ein differenziertes Förderangebot zur Stärkung der Qualifizierung und wirtschaftlichen Eigenständigkeit von VA/FL.

- Der Kanton gewährleistet, dass staatliche und nichtstaatliche Stellen, insbesondere die Integrations-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktbehörden eng zusammenarbeiten mit den Sozialpartnern und die Schnittstellen und Zuständigkeiten geklärt und sinnvoll aufeinander abgestimmt sind.
- Der Kanton gewährleistet weiter, dass je nach Bedarf folgende Angebote zur Verfügung stehen, die optimal aufeinander abgestimmt sind:

a) ***Vertiefte Potenzialabklärung und Praxisassessment:*** VA/FL durchlaufen ein Assessment mit Praxisanteilen. Gestützt darauf erfolgt eine individuelle Zuweisung an die geeigneten Förderangebote;

b) ***Jobcoaching:*** Die persönliche Entwicklung der VA/FL wird durch eine individuelle Begleitung (Jobcoaching) regelmässig überprüft. Die Begleitung berücksichtigt folgende Aspekte:
- Unterstützung bei der Stellensuche/Vermittlung
- Ansprechperson für Betriebe, Schule und Mentoring;
- Falldokumentation

c) ***Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Vorbereitung auf Angebote der Nahtstelle I)***: VA/FL werden gezielt auf den Einstieg in die Berufsbildung vorbereitet. Die Förderung betrifft Sprachförderung bis Sprachniveau A2, die Förderung von Grundkompetenzen (z.B. Grundlagen Mathematik) sowie die sog. überfachlichen Kompetenzen (z.B. Lernkompetenz, Orientierungswissen) und Schlüsselqualifikationen (Sach-, Sozial-, Selbst- und transkulturelle Kompetenzen);

d) ***Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsmarktfähigkeit von Erwachsenen (Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt)***: VA/FL nehmen gemäss ihren Ressourcen und Fähigkeiten an vorbereitenden Angeboten auf den Arbeitsmarkt teil. Folgende berufliche Integrationsmassnahmen stehen im Vordergrund:
- Qualifizierungsprogramme zur Erlangung der fachlichen Kompetenzen und von Qualifikationen durch schulische und praktische Förderung;
- Arbeitseinsätze im 1. Arbeitsmarkt: begleitete Praktikumseinsätze, Teillohnmodelle etc.;
- Arbeitseinsätze im 2. Arbeitsmarkt: Nicht allen VA/FL wird auf Anhieb der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt gelingen, deshalb sollten zusätzlich auch Arbeitsplätze im 2. Arbeitsmarkt angeboten werden (z.B. Sozialfirmen). Im Vordergrund stehen dabei aber arbeitsmarkt-

orientierte Massnahmen mit Bildungsanteilen, es geht also nicht um Beschäftigungsprogramme im engeren Sinn.

Die Vermittlung in den Arbeitsmarkt von VA/FL erfolgt bei Erwachsenen in erster Linie im Rahmen des Jobcoachings, bei Jugendlichen im Rahmen des Regelstrukturangebotes der Berufsbildung (z.B. Case Management Berufsbildung). Eine Vermittlung durch die RAV erfolgt erst, wenn VA/FL das Kriterium der Arbeitsmarktfähigkeit erfüllen (vgl. Ziffer 3.6).[34]

Zielgruppe Mengengerüst	a) Potenzialabklärung: alle VA/FL von 16-50 Jahren b) Jobcoaching: alle VA-FL ab 25 Jahren gemäss individuellem Bedarf c) Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit: alle VA/FL von 16-25 Jahren gemäss individuellem Bedarf d) Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsmarktfähigkeit: alle VA/FL von 26-50 Jahren gemäss individuellem Bedarf
Kosten	a) Vertiefte Potenzialabklärung mit Praxisassessment: 1500.—CHF/Person b) Jobcoaching: 3500.—CHF/Person c) Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit: 18'000.- CHF/Person d) Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsmarktfähigkeit: 14'500.- CHF/Person
Kennzahlen	Anzahl Personen in den Angeboten (KIP-Kennzahl) Arbeitsquote VA/FL Anzahl postobligatorische Abschlüsse pro Jahr

[34] Zur Definition von Arbeitsmarktfähigkeit vgl. "Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Berichte der Arbeitsgruppen Arbeitsmarktfähigkeit, Finanzierungsmodell und Rahmenvereinbarung.", 23. Januar 2017 (abrufbar unter: http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=120741).

3.5 Zusammenleben (soziale Integration)

Zielsetzungen	VA/FL nehmen am gesellschaftlichen Leben in der Nachbarschaft, d.h. in der Gemeinde und im Quartier, teil und engagieren sich im Rahmen ihrer individuellen Interessen und Möglichkeiten in zivilgesellschaftlichen Organisationen.
Eckwerte	Der Kanton gewährleistet ein Angebot welches dafür sorgt, a) dass Informationen zum Alltag (Alltags- und Integrationskurse) und gesellschaftliche Aktivitäten (zum Beispiel Freiwilligeneinsätze und Vereine) zugänglich sind; b) dass Kontakte zur Gesellschaft aktiv gefördert werden und dass Mentoring Programme zur Verfügung stehen; c) dass ein Angebot von besonderen Massnahmen der Beschäftigung oder sozialer Einsätze besteht.
Zielgruppe Mengengerüst	VA/FL ab 16 Jahren gemäss individuellem Bedarf
Kosten	Alltags- und Integrationskurse: 640.—CHF/Person Massnahmen und Projekte wie z.B. Mentoring: 1‘000.—CHF/Person
Kennzahlen	Statistische Angaben zum Freiwilligenengagement von VA/FL (Freiwilligenmonitor) Anzahl MentorIn-Mentee-Verhältnisse und besondere Massnahmen

3.6 Exkurs: Weitere Aspekte

3.6.1 Monitoring

Zur Überprüfung der Ziele der Integrationsagenda ist ein Monitoring aufzubauen, dieses soll möglichst schlank ausgestaltet werden. Zu diesem Zweck ist möglichst auf bereits vorhandene Daten zurückzugreifen, insbesondere auf ZEMIS, auf die Sozialhilfestatistik, AHV-Daten, sowie bestehende Registerdaten aus dem Arbeits- und Bildungsbereich. Zu prüfen sind Verknüpfungen zwischen diesen bestehenden Daten. Entsprechende Vorarbeiten bestehen. Des Weiteren basiert das Monitoring auf den zusätzlich zu erhebenden Kennzahlen, welche für die jeweiligen Ziele (vgl. Ziffer 3.1-3.5) aufgrund der Integrationsagenda zu erheben sind. Es ist denkbar, ein jährliches Monitoring zu erstellen.

3.6.2 Integrationsförderung von Resettlement-Flüchtlingen

Die Schweiz nimmt angesichts der humanitären Krise in Syrien seit 2013 Personen direkt aus Flüchtlingslagern auf (Resettlement)[35]. Zudem hat die Schweiz auf internationaler Ebene einen Beitrag zur Lastenverteilung (Burden sharing) unter den europäischen Staaten im Flüchtlingsbereich geleistet und Personen aus Italien aufgenommen (Relocation).
2013 reisten im Rahmen eines entsprechenden Pilotprojekts 500 Flüchtlinge in acht Pilotkantone ein. 2015 beschloss der Bundesrat 3000 weitere Personen aus dem syrischen Krisen-

[35] Gestützt auf Art. 56 AsylG kann der Bundesrat grösseren Flüchtlingsgruppen Asyl gewähren; bei kleineren Gruppen entscheidet das EJPD (Resettlement). Resettlement-Flüchtlingen erhalten unmittelbar nach ihrer Zuteilung auf den Kanton den Flüchtlingsstatus (Aufenthaltsbewilligung B) zuerkannt.

gebiet aufzunehmen. Diese Aufnahmen werden voraussichtlich bis Ende 2017 praktisch abgeschlossen sein. Auf der Basis eines dritten Bundesratsbeschlusses vom Dezember 2016 werden bis Frühling 2019 weitere 2000 Flüchtlinge aufgenommen.
Es handelt sich bei den Flüchtlingsgruppen aus Resettlement und Relocation zu einem grossen Teil um besonders vulnerable Personen, die deshalb besondere Beratungsmassnahmen benötigen. Zudem hat sich gezeigt, dass sie aufgrund der Tatsache, dass sie sofort als Flüchtlinge anerkannt werden und somit die Zeit des ersten Eingewöhnens während des Asylverfahrens wegfällt, in der Schweiz zu Beginn auf besondere Orientierung angewiesen sind. Um diese Personen an die Massnahmen der kantonalen Integrationsprogramme heranzuführen, wurden ergänzende Massnahmen getroffen. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Begleitung durch Coaches, welche die Aufnahme dieser besonders vulnerablen Personen vorbereiten. Der Bund hat dazu den Kantonen gestützt auf separate Programmvereinbarungen zusätzliche Beiträge ausgerichtet.
Bei der Umsetzung der Integrationsagenda sollen Massnahmen ergriffen werden, die eine individuelle Förderung der Integration für die gesamte Gruppe der VA/FL ermöglichen. Durch diese bedarfsgerechte Ausrichtung der Massnahmen kann auch den besonderen Bedürfnissen der Resettlement-Flüchtlinge Rechnung getragen werden. Die bestehenden speziellen Programmvereinbarungen können so nach deren Ablauf durch die Integrationsagenda abgelöst werden.

3.6.2. Schnittstelle zu den Regelstrukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Sozialhilfe

In der Integrationsagenda nicht als Ziele berücksichtigt sind die Aufgaben der Regelstrukturen, die Träger von Integrations- und Arbeitsvermittlungsangebote sind, die auch von VA/FL genutzt werden. Zu nennen sind hier die Öffentliche Arbeitsvermittlung sowie die Sozialhilfe. Nur mit einer gut funktionierende Kooperation und Koordination auch mit diesen Regelstrukturen können die Ziele der Integrationsagenda erreicht werden.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV sollen künftig die zuständigen Behörden der Sozialhilfe gemäss dem vom Parlament am 16. Dezember 2016 verabschiedeten Gesetzesbestimmung (Art. 53 Abs. 6 Ausländergesetz; nAuG) stellensuchende VA/FL bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung melden.

Im Entwurf der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 53 Absatz 6 nAuG hat der Bundesrat zu Handen der Vernehmlassung vorgeschlagen, dass die zuständigen Behörden der öffentlichen Arbeitsvermittlung nur Personen melden, die arbeitsmarktfähig sind. Diskussionen zur Definition und zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit in diesem Kontext sind nicht Teil der Integrationsagenda. Es gilt jedoch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Massnahmen der Integrationsagenda vor einer allfälligen Übermittlung an die RAV erfolgen sollen.

4. Kosten

Grundlage der Kosten pro Kopf (Spalte 2) sowie der Mengengerüste (Spalte 3) zu den einzelnen Angeboten ist der Fachbericht der KdK. Die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Zahlen entsprechen den obigen Ausführungen gemäss Ziffer 3.1 bis 3.5

Fördermodule/Angebote	**Kosten pro Kopf**	**TN in % auf 100% VA/FL**	**Durchschnittl. Integrations-kosten pro VA/FL**
Erstinformation und Integrationsförderbedarf			**383-**
Informationsveranstaltungen	180.-	66%	119.-
Individuelle Ressourcenabschätzung	400.-	66%	264.-
Beratung (Begleitung, Potenzialabklärung)			**528.-**
Sozialberatung und Begleitung	800.-	66%	528.-
Sprache			**8'408.-**
Angebote für Personen mit Bildungsabschluss	10'400.-	2%	208.-
Angebote für schulgewohnte Personen	10'400.-	15%	1'560.-
Angebote für schulungewohnte Personen	12'000.-	34%	4'080.-
Angebote für Analphabeten (primäre, funktionale)	14'400.-	15%	2'160.-
Angebote für Kinder unter 4 Jahren	4'000.-	10%	400.-
Arbeitsmarktfähigkeit			**8655.-**
Potenzialabklärung mit Praxisassessment	1'500.-	62%	930.-
Jobcoaching	3'500.-	38%	1'330.-
Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit	18'000.-	24%	4'320.-
Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsmarktfähigkeit:	14'500.-		2'075.-
Qualifizierungsprogramme	*3'500.-*	*15%*	
Arbeitseinsätze im 1. Arbeitsmarkt (Praktika, Teillohn etc.)	*3'000.-*	*25%*	
Arbeitseinsätze im 2. Arbeitsmarkt (Sozialfirmen etc.)	*8'000.-*	*10%*	
Zusammenleben (soziale Integration)			**260.-**
Alltags- und Integrationskurse	640.-	25%	160.-
Massnahmen und Projekte wie z.B. Mentoring	1'000.-	10%	100.-
Durchschnittliche Kosten spezif. Integrationsförderung pro VA/FL			**CHF 18'234.-**

Die oben genannten Kosten betreffen nur die spezifische Integrationsförderung. Nicht enthalten sind die allfälligen (zusätzlichen) Kosten in den betroffenen Bereichen der Regelstrukturen (siehe auch Ziff. 3.6.3 zur Regelstruktur der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Sozialhilfe). Die Kosten im Bereich der Regelstruktur der beruflichen Grundbildung werden durch die Projektgruppe „Bildung“ ermittelt und sind nicht Gegenstand des vorliegenden Teilbereichs der Projektgruppe „Integration“.

5. Finanzierung

5.1. Bestehende Finanzierungsmechanismen im Asylbereich

Die Zuständigkeit der Umsetzung der Sozialhilfe und der Integration liegt grundsätzlich bei den Kantonen und den Gemeinden. Die entsprechende Organisation variiert von Kanton zu Kanton stark. Der Bund unterstützt die Kantone in den Bereichen Sozialhilfe und Integration finanziell über verschiedene Beiträge (er richtet zudem im Asylbereich weitere Beiträge aus):

Globalpauschale für Sozialhilfe im Asylwesen:
Mittellose Asylsuchende und VA/FL werden durch die kantonale Sozialhilfe unterstützt. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe sind die Kantone nach Massgabe ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen zuständig. Diese Aufgaben können vom Kanton an die Gemeinden oder an Dritte delegiert werden. Der Ansatz für die Unterstützung von Asylsuchenden und VA liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung. FL sind in Bezug auf die Sozialhilfe hingegen der einheimischen Bevölkerung gleichzustellen. Die Beiträge werden für VA während maximal 7 Jahre ab Einreise und für FL während maximal 5 Jahre ab Einreichen des Asylgesuchs entrichtet.
Der Bund entschädigt die Kantone mit Pauschalen für die Kosten der Sozialhilfe im Asylbereich mittels so genannter Globalpauschalen. Die Höhe der Pauschalen wird aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen festgelegt. Im Finanzierungssystem ist zudem ein finanzieller Anreiz eingebaut, um die berufliche Integration von VA/FL zusätzlich zu fördern. Die Kantone geben die Mittel der Globalpauschalen je nach kantonalem System nach unterschiedlichen Mechanismen an die für die Sozialhilfe zuständigen Stellen (Asyl- bzw. Flüchtlingssozialhilfe oder Regelsozialhilfe) weiter. Es gilt für die Kantone sicherzustellen, dass diese Mittel zielgerichtet eingesetzt werden, um auch auf Gemeinde- und Regionsebene zusätzliche Wirkung zu entfalten.[36]

Spezifische Integrationsförderung:
Der Bund leistet auf der Basis von Art. 55 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) finanzielle Beiträge. Seit 2014 werden die entsprechenden Mittel im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogrammen KIP ausgerichtet. Sie stammen aus zwei verschiedenen Finanzierungsquellen:

Übrige Beiträge für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer unabhängig vom Status (Integrationsförderungskredit):
Diese Beiträge können für die Integrationsförderung aller Ausländerinnen und Ausländer eingesetzt werden, die Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz haben. Die Eidgenössischen Räte haben dafür einen Verpflichtungskredit zur Integrationsförderung beschlossen. Für 2014-2017 betrug der budgetierte Beitrag insgesamt rund 136 Mio. CHF. Die Auszahlung ist an gemeinsame Ziele im Rahmen der KIP sowie an die Bedingung, dass die Kantone Mittel in gleicher Höhe einsetzen, geknüpft.[37]

Beiträge für die Integration von VA/FL (Integrationspauschalen):
Der Bund entrichtet den Kantonen pro VA/FL eine einmalige Integrationspauschale von 6'000 Franken. Im Jahr 2016 richtete das SEM rund 81 Mio. CHF an Integrationspauschalen aus. Darin enthalten sind neben dem fixierten Basisanteil (rund 39 Mio. CHF) auch Nachzah-

---

[36] Im Jahr 2016 richtete das SEM rund 791 Millionen Franken an Globalpauschalen 1 (AS und VA) und rund 379 Millionen Franken an Globalpauschalen 2 (FL) aus. (Staatsrechnung Band 2B | 2016,S.133) https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html

[37] Am 16. März 2017 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 verabschiedet. Dieses sieht unter anderem Einsparungen beim Verpflichtungskredit Integrationsförderung vor. Der Bundesrat hat ausserdem im Rahmen der Finanzplanung entschieden, bei ungebundenen Ausgaben eine Teuerungskürzung vorzunehmen. Davon betroffen ist auch der Verpflichtungskredit der Integrationsförderung 2018-2021, der in der Wintersession 2017 dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet wird. Alles in allem wurde der Integrationsförderungskredit des Bundes so um rund 13% gekürzt.

lungen aufgrund der hohen Zahl von Entscheiden im Vorjahr (Ausgleichsanteil: rund 42 Mio. CHF).[38]

5.2 Anpassungen an den Finanzierungsmechanismen

Gemäss der bisherigen Planung soll die Integrationsagenda bis Ende 2017 abgeschlossen sein und ab 2018 umgesetzt werden. Da die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen Anpassungen nur in beschränktem Masse erlauben, ist vor dem Hintergrund des engen Zeitplans eine gestaffelte Vorgehensweise angezeigt, welche nach kurz- und längerfristigen Anpassungen unterscheidet:

- Eine kurzfristige Erhöhung der Mittel ist nur innerhalb des bestehenden Systems und rechtlichen Rahmenbedingungen möglich (siehe unten Ziff. 5.2.1).
- Anpassungen des bestehenden Systems und der rechtlichen Grundlagen sind nur mittel- bis längerfristig möglich; dies kann mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Um solche Anpassungen anzugehen, müsste bei den Auftraggebenden der Integrationsagenda (politisches Steuerungsgremium) beantragt werden, ein entsprechendes Mandat mit konkreten Aufträgen zu erteilen. Die Projektgruppe „Integration“ schlägt der Koordinationsgruppe vor, einen entsprechenden Antrag zu stellen (Siehe unten Ziff. 5.2.4).[39]

5.2.1 Kurzfristige Anpassungen

Gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen könnte im Bereich der spezifischen Integrationsförderung eine Erhöhung der Bundesbeiträge gemäss folgenden zwei Varianten erfolgen:

Variante 1: Erhöhung der Integrationspauschale gestützt auf Art. 55 Abs. 2 AuG
Eine Erhöhung der Integrationspauschale setzt eine Anpassung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern gemäss den ordentlichen Abläufen (Vernehmlassungsverfahren) voraus (Art. 18 Abs. 1 VIntA).

Variante 2: Ausrichtung fixer Beiträge im Rahmen eines Programmes von nationaler Bedeutung gemäss Art. 55 Abs. 3 AuG
Eine Erhöhung der Beiträge ist im Rahmen der bestehenden rechtlichen Grundlagen möglich (Keine Anpassung der Verordnung).

---

[38] Dito, S. 136.

[39] Die Kantone haben im Fachbericht KdK (S 28) vorgeschlagen, „mittelfristig im Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs das gesamte Finanzierungssystem mit den Pauschalabgeltungen zu überprüfen: Im Vordergrund müssten aus Sicht der Kantone dabei Finanzierungsmechanismen stehen, die geeignet sind, die Sozialhilfeabhängigkeit von VA/FL nachweislich zu reduzieren und zu einer raschen und nachhaltigen Integration beizutragen.“. Der Bundesrat hat in seinem Bericht „Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen. Bericht in Bericht in Erfüllung der Postulate 11.3954 Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme", 13.3844 Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit", 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" vom 14. Oktober 2016. S. 35ff. angekündigt, „zu prüfen, ob und wie die Abgeltungen anreizorientiert ausgerichtet werden können, damit die angestrebte Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit und die Verbesserung einer raschen und nachhaltigen Integration effizienter erreicht werden können.“ https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf

5.2.2 Längerfristige Anpassungen (Folgemandat)

Ziel eines Folgemandats wäre es zu prüfen, wie das gesamte Finanzierungssystem in den verschiedenen Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung, optimal aufeinander abgestimmt werden könnte, so dass es insgesamt zu einer raschen und nachhaltigen Integration beitragen und so die Sozialhilfeabhängigkeit von VA/FL reduzieren könnte.

Das Folgemandat soll als Prüfauftrag ausgestaltet sein und sich an folgende Anforderungen orientieren. Das Finanzierungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich insgesamt soll:

- Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration der VA/FL setzen und eine Beschäftigung der Asylsuchenden sicherstellen.
- dem partnerschaftlichen Ansatz entsprechen, wonach die verschiedenen staatlichen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich nur im Verbund von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam gelöst werden können.
- einen geringen administrativen Vollzugs- und Controllingaufwand verursachen und Flexibilität in der Umsetzung erlauben.
- transparent sein bei der Beitragsbemessung und –auszahlung sowie der Mittelverwendung.
- so gestaltet sein, dass es keine Struktureffekte bei den Kantonen sowie im Verhältnis von Kantonen und Gemeinden fördert, welche einer effektiven, raschen, intensiven und systematischen Integrationsförderung als Prozess entgegenstehen (z.B. Effekte auf die Organisation und Zuständigkeiten, auf die Massnahmen, etc.)
- den Schwankungen im Asylbereich Rechnung tragen.
- kostengünstige Lösungen in der Umsetzung begünstigen.
- das erwartete Kosten-Nutzen-Verhältnis der Integrationsagenda berücksichtigen.

5.3 Mengengerüst

In Kapitel 3 (Ziele) werden in den fünf Fördermodulen die jeweiligen Zielgruppen (Mengengerüste je Altersgruppen) aufgelistet. Zusammengefasst ergibt sich für diese Zielgruppen (Altersgruppen) über die vergangenen fünf Jahre folgendes Bild:

Jährlich neu anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen[40]

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Durchschnitt 2012-16**
00 - 04	1'487	1769	2830	2759	2988	2'367
05 - 15	765	1303	2472	2393	2308	1'848
16 - 25	708	1169	3441	3849	4408	2'715
26 - 49	1'482	2188	6249	5111	3859	3'778
50+	146	238	728	663	412	437
TOTAL	4'588	6‘667	15‘720	14‘775	13‘975	11'145
Annahme						**11‘000**

[40] Eine Schätzung der voraussichtlichen Mengengerüste für die kommenden Jahre ist nicht möglich. Für die Berechnung des Mengengerüsts wurde deshalb der Durchschnitt der Zahlen der letzten fünf Jahre gewählt. Dies um einerseits eine möglichst zeitnahe Annahme treffen zu können, andererseits um den grossen Schwankungen, die zwischen einzelnen Jahren stattfinden können und in diesen Jahren stattfanden, Rechnung zu tragen.

5.4 Gesamtkosten

Die Gesamtkosten für Massnahmen gemäss den genannten Zielen (Ziff. 3.1 bis 3.5.) ergeben sich aus der Multiplikation des Mengengerüsts (Ziff. 5.3; Durchschnittlich 11‘000) mit den pauschalisierten Kosten (Ziff. 4; pauschal rund 18‘000.- Franken). Diese festgestellten jährlichen Gesamtkosten belaufen sich im Durchschnitt auf 198 Millionen Franken pro Jahr. Darin enthalten sind 72 Millionen Franken, welche der Bund gemäss dem heutigen Finanzierungssystem bei diesem Mengengerüst den Kantonen in Form von Integrationspauschalen bereits ausrichtet.

5.5 Finanzierungsvarianten

Folgende Varianten zur jeweiligen Übernahme der zusätzlichen Kosten durch den Bund stehen zur Diskussion. Wie in den vorangehenden Kapiteln erläutert, können die einzelnen Massnahmen ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie als Prozess aufeinander abgestimmt angeboten werden (SOLL-Integrationsprozess). Bei mangelnden finanziellen Mitteln ist deshalb in der Umsetzung davon abzusehen, die Mittel der Integrationsförderung in einzelnen Massnahmen zu kürzen. Angepasst werden müsste in diesem Fall der Zugang zu den bestehenden Massnahmen und damit das Mengengerüst der VA/FL (Anteil Personen, die einen SOLL-Integrationsprozess durchlaufen können).

Variante A: Der Bund übernimmt die gesamte zusätzliche Finanzierung bis zum Umfang der festgestellten Gesamtkosten. Die pauschalen Beiträge im Umfang von rund 6000.- Franken (Integrationspauschale) werden um 12‘000.- Franken auf rund 18‘000.- Franken erhöht. Damit würde der Forderung der Kantone vom 3. März 2017 im Bereich der spezifischen Integrationsförderung vollumfänglich entsprochen.

Variante B: Der Bund übernimmt die zusätzliche Finanzierung bis zum Umfang von zwei Dritteln der festgestellten Gesamtkosten. Die pauschalen Beiträge im Umfang von rund 6000.- Franken (Integrationspauschale) werden um 6000.- Franken auf rund 12‘000.- Franken erhöht.

Variante C: Der Bund übernimmt die zusätzliche Finanzierung bis zum Umfang der Hälfte der festgestellten Gesamtkosten. Die pauschalen Beiträge im Umfang von rund 6000.- Franken (Integrationspauschale) werden um 3000.- Franken auf rund 9‘000.- Franken erhöht.

Variante D: Der Bund übernimmt keine zusätzliche Finanzierung. Die pauschalen Beiträge im Umfang von rund 6000.- Franken (Integrationspauschale) werden nicht erhöht (Status quo). Der Bund geht in dieser Variante auf die Forderungen der Kantone nicht ein. Dies entspricht de facto einer Finanzierung durch den Bund im Umfang von einem Drittel der festgestellten Gesamtkosten.

Co-Finanzierung durch die Kantone: Die Bundesgelder für die spezifische Integrationsförderung von VA/FL fliessen derzeit ohne Co-Finanzierungspflicht an die Kantone. Von Bundesseite wird neu eine Co-Finanzierung durch die Kantone zur Diskussion gestellt. Dabei sind zwei Varianten denkbar: Entweder bezieht sich die Co-Finanzierung durch die Kantone auf die zusätzliche Bundesfinanzierung (siehe nachfolgende Varianten B1 und C1) oder sie bezieht sich auf die gesamte Bundesfinanzierung (siehe nachfolgende Variante C2).

6. Umsetzung

Die Projektgruppe Integration schlägt eine kurzfristige Umsetzung mit folgenden Eckpunkten vor:

- Eine Erhöhung der Bundesbeiträge gemäss Ziff. 5.5 soll an die Umsetzung der Ziele der Integrationsagenda gemäss Ziff. 3.1-3.5 gebunden sein.
- Dies ist in entsprechenden Konzepten ergänzend zu den KIP durch die Kantone darzulegen, welche die Ziele konkretisieren. Die Kantone reichen die Konzepte beim SEM ein, welches sie prüft und genehmigt.
- Es sind wenn möglich die bewährten Instrumente und Unterlagen im Rahmen der KIP zu verwenden.

Die Erreichung der (Wirkungs-)Ziele der Integrationsagenda gemäss Ziff. 3 ist im Rahmen eines gemeinsamen Monitorings zu überprüfen.
Längerfristig schlägt die Projektgruppe die Erteilung eines Folgemandats zur Überprüfung des Finanzierungssystems insgesamt vor (Ziff. 5.2.2).

Anhang 2

Teilbericht Bildung vom 21.02.2018

Genehmigt von:
Susanne Hardmeier, Generalsekretärin EDK
Josef Widmer, Stv. Direktor SBFI

Version, 21.02.2018

Integration von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen sowie spätzugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten

Teilbericht Bildung

---

1. Ausgangslage

1.1. Ziel des Teilberichts

Der Auftrag der Projektgruppe Bildung (SBFI / EDK) besteht darin, das Ziel 2 der Integrationsagenda (*Ermöglichung des Zugangs zu Bildungswegen, die zu einem staatlich anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II und/oder Tertiärstufe für spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene führen*.) zu konkretisieren. Dabei sollen sowohl der Zugang beschrieben wie auch die erforderlichen finanziellen Mittel beziffert werden. Der vorliegende **Bericht fasst die bisherigen Resultate** zusammen**.**

1.2. Definitionen und Begrifflichkeiten

In diesem Bericht werden folgende Definitionen und Begrifflichkeiten verwendet:

Regelstruktur: Der Begriff bezeichnet sämtliche in Rechtsgrundlagen vorgesehenen Bildungsangebote auf allen Stufen des Bildungssystems. In der Berufsbildung beinhaltet „Regelstruktur“ die im Berufsbildungsgesetz und -verordnung beschriebenen Bildungsangebote auf Sekundarstufe II und Tertiärstufe.

Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung: Bildungsangebote, die nach der obligatorischen Schulzeit auf eine berufliche Grundbildung vorbereiten und Jugendlichen durch weitere Qualifizierung eine bessere Chance auf dem Lehrstellenmarkt ermöglichen[1]. Einerseits werden in diesen Angeboten Bildungsdefizite am Ende der obligatorischen Schulzeit aufgearbeitet, andererseits erfolgt eine Einführung in die berufliche Praxis. Angebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung dienen auch der Berufsfindung, soweit sie nicht vorher erfolgt ist, sowie der Unterstützung der Lernenden bei der Lehrstellensuche. **Sie dauern maximal ein Jahr[2].** Die konkrete Ausgestaltung der Vorbereitungsangebote auf die berufliche Grundbildung unterscheidet sich von Kanton zu Kanton.

Integrationsangebote: Angebote für fremdsprachige Personen, die insbesondere auf den raschen Erwerb der am Ort gesprochenen Landessprache und auf die Integration in das gesellschaftliche Leben, ins Bildungssystem oder in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Die Ausgestaltung der Integrationsangebote unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Unterschieden werden muss zwischen Angeboten der spezifischen Integrationsförderung gemäss AuG und weiteren Angeboten der Kantone.

---

1 Art. 12 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10).
2 Art. 7 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (BBV; SR 412.101).

Brückenangebote/Zwischenlösungen: Brückenangebote und Zwischenlösungen sind Oberbegriffe, welche sowohl Vorbereitungsangebote auf die berufliche Grundbildung wie auch Integrationsangebote beinhalten können. Sie sind demzufolge unscharf und werden in diesem Dokument nicht weiter verwendet.

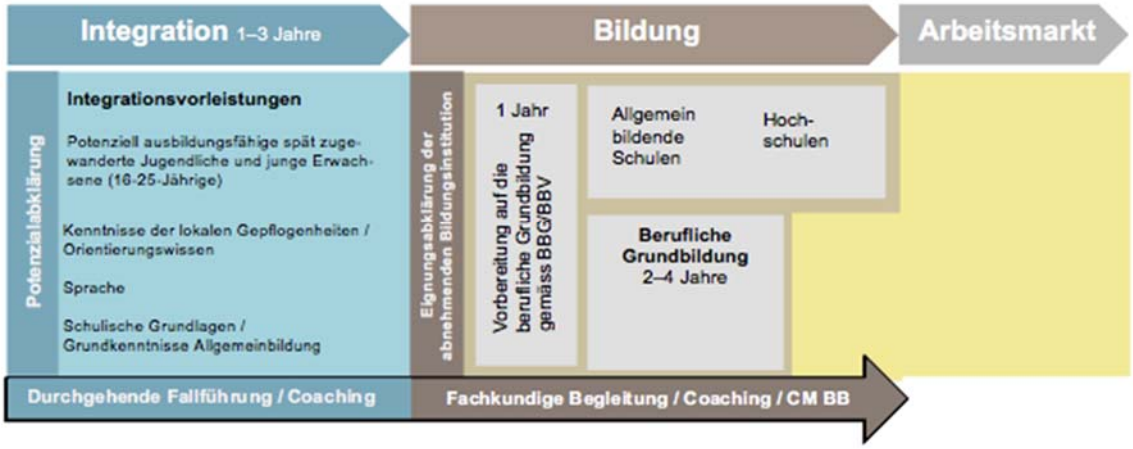
Potenzialanalyse: Erfassung von Kompetenzen und Ressourcen hinsichtlich der Eignung, die für den Einstieg in das Bildungssystem oder den Arbeitsmarkt wichtig sind. Unabdingbares Instrument für die Erarbeitung eines individuellen Integrationsplans.

2. Integration in die berufliche Bildung

2.1. Phasen der Integration

Spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene, welche eine Bleibeperspektive in der Schweiz sowie das nötige Potenzial haben, sollen **nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert** werden mit dem Ziel, dass sie ihren Lebensunterhalt selber bestreiten können. Für die meisten dieser Personen ist die duale **Berufsbildung das Eingangstor** für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration. Mit ihr besitzt die Schweiz ein hervorragendes und bewährtes Instrument, junge Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Integration funktioniert jedoch nur, wenn gewisse **Rahmenbedingungen und Voraussetzungen** beachtet werden. Dazu gehört, dass die Zielpersonen die nötigen Voraussetzungen mitbringen, um die Angebote der Regelstruktur erfolgreich absolvieren zu können (siehe Kap. 2.2.).

Die untenstehende Grafik zeigt die **drei Hauptphasen**, welche für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zu durchlaufen sind. Sie sind alle von unterschiedlicher Dauer, je nach individuellen Voraussetzungen.



In **Phase 1** müssen die spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine schweizerische Landessprache lernen, sich an die kulturellen Gepflogenheiten unseres Landes gewöhnen und allenfalls elementare schulische Grundlagen nachholen (Alphabetisierung, allgemeinbildende Grundlagen etc.). Für die Zielgruppe sind Integrationsvorleistungen nötig, welche über die heutigen Angebote der spezifischen Integrationsförderung hinausgehen. Die Dauer dieser Phase hängt sehr stark vom einzelnen Individuum ab und kann zwischen 1 und 3 Jahren betragen. In dieser Phase muss auch eine sorgfältige Potenzialanalyse erfolgen.

Phase 2 ist die eigentliche berufliche Integration via duale Berufsbildung. Bestandteil dieser Regelstruktur ist eine einjährige Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung (gemäss Art. 12 BBG, Art. 7 BBV), welche zum Ziel hat, Jugendliche für den Lehrstellenmarkt fit zu machen und ihnen den Eintritt in eine 2-, 3- oder 4-jährige Berufslehre zu erleichtern. Die berufliche Grundbildung (inkl. Vorbereitung) kann individuell um insgesamt maximal 1 Jahr verlängert werden, wenn dies den Lernerfolg erleichtert. Für

bestimmte Zielgruppen steht ausserdem ein begleitendes Coaching über die ganze Lehrzeit zur Verfügung (z. B. fachkundige individuelle Begleitung).

Phase 3 ist der Übertritt in den Arbeitsmarkt. Gerade im Falle der im Fokus stehenden Zielgruppen ist eine gezielte Begleitung dieses Schrittes, nämlich des Übergangs von der Lehre in den Arbeitsmarkt, unabdingbar, um die nachhaltige Arbeitsmarktintegration sicher zu stellen.

2.2. Anforderungen für den Eintritt ins Berufsbildungssystem

Es ist unbestritten, dass die berufliche Integration bei Jugendlichen über die Regelstrukturen des Bildungssystems erfolgen soll. Dieses kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Schnittstelle zur Phase I (allgemeine Integration) geklärt ist. In der Folge werden die **Anforderungen** für den Eintritt ins Berufsbildungssystem bzw. in ein Angebot der Vorbereitung auf die berufliche Bildung definiert:

Zielgruppe: Spätzugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene (inkl. VA/FL) nach der obligatorischen Schule bis zum 25. Altersjahr.

Grundsatz: Dieser Zielgruppe stehen im Rahmen des schweizerischen Berufsbildungssystems («Regelstruktur») wie allen anderen auch die Bildungsangebote an der Nahtstelle I nach Artikel 7 BBV offen.

Ziel: Vorbereitung auf eine berufliche Grundbildung.

Als **obligatorische** Voraussetzung für den Eintritt ins (Berufs-)Bildungssystem braucht es:

- eine fundierte **Eignungsabklärung auf Seiten der abnehmenden Bildungsinstitutionen**, welche von einer qualifizierten Stelle vorgenommen wird und welche eine realistische Perspektive für eine berufliche Grundbildung (EFZ oder EBA) feststellt.

Als Voraussetzung für den Eintritt in die Berufsbildung *via ein einjähriges Bildungsangebot gemäss BBV Art. 7* gelten folgende Kriterien:

- **Sprachstand** (lokale Unterrichtssprache) **A2 gemäss GER[3] mit dem Ziel, beim Eintritt in eine berufliche Grundbildung dann auf das Niveau B1 zu kommen**
- **Schulische Grundlagen in den übrigen Fächern (insb. Mathematik), die den Einstieg in ein Vorbereitungsangebot oder direkt in eine berufliche Grundbildung ermöglichen,**
- **Lern- und Leistungsbereitschaft sowie Arbeitsmotivation** und
- **Kenntnisse der lokalen Gepflogenheiten sowie notwendiges Orientierungswissen.**

Diese Kriterien sollen als Empfehlungen den zuständigen kantonalen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Wie sie die Eintrittsbedingungen in die Berufliche Grundbildung bzw. deren Vorbereitungsjahr überprüfen, steht ihnen offen.

2.3. Unterstützende Massnahmen zur Sicherung einer erfolgreichen beruflichen Integration

Es ist unbestritten, dass die Lernvoraussetzungen der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen sehr unterschiedlich sind. Entsprechend müssen flexible, individuelle Abweichungen vom Regelweg möglich sein, um die nachhaltige berufliche Integration zu sichern. Bereits in der Phase 1 können eines oder mehrere Integrationsangebote nötig sein, damit ein junger Mensch die Eintrittsvoraussetzungen für Phase 2 erfüllt.

In Phase 2 sind verschiedene unterstützende Massnahmen vorgesehen, um die jungen Leute zum Erfolg zu führen:

- **Anrechnung bereits erbrachter Bildungsleistungen**:
  Bringt eine Person bereits Bildungsleistungen mit, die für das Erlernen eines Berufes relevant

[3] Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen

sind, so kann das kantonale Berufsbildungsamt den Bildungsgang angemessen verkürzen. Vgl. BBG, Art. 9, Abs 2; BBV, Art. 4, Abs 1.

- **Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung**:
  Wer nicht direkt in eine berufliche Grundbildung eintreten kann, hat die Möglichkeit, ein Vorbereitungsjahr zu besuchen. Vgl. BBG, Art. 12; BBV, Art. 7, Abs 1+2.
- **Verlängerung Ausbildungszeit**:
  Während der beruflichen Grundbildung kann die Regeldauer individuell um maximal 1 Jahr verlängert werden (Vorbereitungsjahr oder Lehre). Vgl. BBG., Art. 18, Abs 1. BBV, Art. 8, Abs 7.
- **Stützkurse**:
  Während der gesamten Lehrzeit stehen den Lernenden an der Berufsfachschule verschiedene Stützkurse zur Verfügung, die parallel zur Ausbildung besucht werden können. Vgl. BBG, Art. 22, Abs 4; BBV, Art. 20, Abs1-4.
- **Fachkundige individuelle Begleitung**:
  In der zweijährigen Grundbildung, welche für den Grossteil der Zielgruppen wohl der erste Einstieg sein wird, ist bei Bedarf für alle Lernenden eine fachkundige individuelle Begleitung vorgesehen. Diese umfasst nicht nur schulische, sondern sämtliche bildungsrelevanten Aspekte im Umfeld der Lernenden. Vgl. BBG, Art. 18, Abs 3; BBV, Art. 10, Abs. 4+5.
- **Wiederholung des Qualifikationsverfahrens**:
  Lernende, welche die Abschlussprüfung einer beruflichen Grundbildung nicht bestehen, können die Prüfung maximal zweimal wiederholen. Vgl. BBG, Art. 33 + 34; BBV, Art. 33, Abs 1.
- **Case Management Berufsbildung (CM BB)**:
  Beim CM BB sorgt die fallführende Stelle über institutionelle Grenzen hinweg während der Phasen der Berufswahl und der Berufsbildung für ein planmässiges, koordiniertes und kontrolliertes Vorgehen. Im Zentrum stehen die Unterstützung zur Selbsthilfe (Empowerment) der gefährdeten Jugendlichen sowie die Effizienz- und Effektivitätssteigerung der eingesetzten Massnahmen durch eine wirksame Führung und Gestaltung der Prozesse. Vgl. BBG, Art. 3 Bst. a und c, Art. 7 und 12.

Da davon auszugehen ist, dass der Grossteil der Zielgruppe auch während der Lehrzeit eine Begleitung braucht, macht es Sinn, die bereits in der ersten Phase installierte Fallführung nach Möglichkeit bis zum Ende der beruflichen Grundbildung weiter zu führen (als fachkundige individuelle Begleitung).

3. Finanzierung

3.1. Grundsätze

Aus der Sicht der Projektgruppe Bildung muss die Finanzierung entlang der Zuständigkeitsgrenzen erfolgen. Die Bildungsseite ist für die Regelstruktur (inkl. ein Jahr Vorbereitung gemäss BBG) zuständig. Alles, was vorher individuell notwendig ist, um die jungen Leute erfolgreich in die Regelstruktur zu überführen, ist in der Zuständigkeit der Migrationsbehörden.

Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Phase 2 erfolgt im Rahmen der BFI-Botschaft und ist etabliert.

Aus Bildungssicht sollten folgende Grundsätze für die Finanzierung beachtet werden:

Die Finanzierung soll

- Bildungsangebote sicherstellen, die allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen (16-25 Jahre) mit Bleibeperspektive und Integrationsbedarf unabhängig vom Status zu Gute kommen,

- zur Erreichung des politischen Ziels beitragen, dass 95% der 16-25Jährigen einen Sekundarstufe II-Abschluss erreichen,
- sich auf bestehende Angebote des Regelsystems der Berufsbildung beziehen,
- keine falschen System-Anreize setzen,
- den Freiraum der Kantone für die Gestaltung der Angebote aufrecht erhalten,
- transparent aufzeigen, was Integrationskosten sind und was effektiv BFI-Regelstruktur-Aufwand ist.

3.2. Finanzierungsmodell

Phase 1 (Integration)
Für die meisten spätzugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (insbesondere Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) sind vorgängig beträchtliche Integrationsvorleistungen nötig, um in die Regelstruktur der beruflichen Grundbildung eintreten zu können. Die Anforderungen für den Zugang auf die Vorbereitung auf die berufliche Grundbindung wurden im Kapitel 2.2. dargestellt. An diesen **Integrationsvorleistungen** für spätzugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene hat sich der Bund nach Ansicht der Kantone folgendermassen zu beteiligen:
Zielgruppe VA/FL: Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit werden im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung über die Integrationspauschale getroffen und durch diese finanziert.
Zielgruppe übrige spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene (insb. Familiennachzug und Heiratsmigration aus EU/EFTA, Drittstaaten): Die Finanzierung von integrationsseitigen Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit für diese Zielgruppe ist über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) zu finanzieren. Das EJPD/SEM hat sich an diesen Kosten hälftig zu beteiligen. Welcher Bedarf bei welchen spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Familiennachzug und Heiratsmigration aus EU/EFTA- und Drittstaaten besteht, ist aufgrund der bestehenden Datenlage schwer abschätzbar; eine vertiefte Problemanalyse ist ausstehend.[4] Diese soll nachgeholt werden, jedoch (auch aus zeitlichen Gründen) nicht im Rahmen der Integrationsagenda erfolgen. Hingegen wird eine Empfehlung für einen entsprechenden Folgeauftrag abgegeben (siehe Ziffer 3.3.2: Umsetzung).

Phase 2 (Bildung)
Die Projektgruppe ist sich einig, dass am bestehenden Finanzierungsmodell festgehalten werden soll. Der Bund (SBFI) beteiligt sich weiterhin basierend auf dem Berufsbildungsgesetz (BBG) mit **einem Viertel an den Kosten** der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung und an den Kosten der beruflichen Grundbildung über den BFI-Kredit (Berufsbildungspauschale gemäss Art. 53 des BBG). Der bestehende Finanzierungs-**Mechanismus hat sich bewährt** und soll beibehalten werden. Über den BFI-Kredit (Berufsbildungspauschale) sollen somit alle Aufwendungen für die berufliche Integration (inkl. **1 Jahr für die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung) mitfinanziert werden**. Findet eine individuelle Verlängerung der Ausbildungszeit durch das Berufsbildungsamt statt (max. 1 Jahr; Vorbereitungsjahr oder Lehre), so wird diese Verlängerung ebenfalls gemäss BBG mitfinanziert.

3.3. Umsetzung

In der Umsetzung muss unterschieden werden zwischen der Übergangsphase bis und mit 2020 und dem Regelbetrieb ab 2021.

3.3.1 Übergangsphase bis 2020

Die Massnahmen der Integrationsförderung gemäss Integrationsagenda (Potentialabklärung, Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit) werden mit Blick auf den Übergang in die Berufsbildung erst ab 2021 greifen. Bis dahin werden die in den vergangenen Jahren in die Schweiz eingewanderten

[4] Eine Erhebung (BASS 2016) liefert gewisse Anhaltspunkte. Diese Erhebung ist jedoch zu wenig auf die vorliegende Fragestellung ausgerichtet und die ihr zugrundeliegenden statistischen Zahlen sind nicht mehr aktuell (Erhebungszeitraum 2008–2013).

Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne entsprechende Integrationsvorleistungen in die Angebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung aufgenommen werden müssen. Dies führt dazu, dass eine grössere Anzahl Personen (als gemäss Soll-Prozess der Integrationsagenda vorgesehen) mehr als ein Jahr entsprechende Angebote besuchen müssen, um in eine berufliche Grundbildung einsteigen zu können. Die Kantone mussten ihre Angebote in sehr kurzer Zeit ausbauen; es bestehen Wartelisten.

Zum Beispiel hat der Kanton Genf seit 2015 jedes Jahr zehn neue Spezialklassen für fremdsprachige junge Migrant/innen auf Sek II-Stufe eröffnet hat. Davor hatte er jährlich nur eine solche Klasse eröffnet. Dies erklärt die nachfolgenden Schätzungen, welche bis 2020 von rund 10‘000 bis 12‘000 Personen pro Jahr ausgehen.

Gemäss Schätzungen der Kantone betragen die **Durchschnittskosten CHF 21'600 pro Person und Jahr**. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus zusätzlichen Vorbereitungen auf die berufliche Grundbildung (Angebot) (CHF 18‘600.- pro Person / Jahr, gemäss Erhebung B,S,S. 2016) und Coaching (CHF 3‘000.- pro Person / Jahr).

Für die Übergangsfrist bis 2021 gehen die Kantone von **jährlich rund 10'000 (2017/18) bis 12'000 (2020/21) Personen**[5] aus, welche ein verlängertes Brückenangebot sowie Coaching benötigen Grundlage für diese Annahme bildet eine durch das Generalsekretariat der EDK durch geführte Befragung bei acht repräsentativen Kantonen.

Die EDK leitet daraus für die Übergangsphase, also bis die Integrationsagenda ihre Wirkung entfaltet, Kosten von rund CHF 1 Mia. ab, die zusätzlich zu den Ausgaben für die Vorbereitung der beruflichen Grundbildung gemäss BBG entstehen. Da es sich um Integrationsleistungen handelt, die nötig sind, um die Betroffenen ins Regelsystem der Berufsbildung zu integrieren, soll sich der Bund aus Sicht der Kantone zu 50% an der Finanzierung dieser Angebote beteiligen. Dafür soll im Rahmen der Integrationsagenda ein Kredit von CHF 506.5 Mio. bereitgestellt werden.

Aus Sicht des SBFI ist nachvollziehbar, dass sich zurzeit Personen im System befinden, die nur in die Regelstruktur Berufsbildung aufgenommen werden können, wenn sie migrationsseitig die notwendige Vorbereitung (Sprache, Allgemeinbildung etc.) erhalten. Die von der EDK erhobenen Zahlen für die Übergangsphase kann das SBFI jedoch nicht validieren. Das SBFI geht gemäss seinen Berechnungen davon aus, dass die Finanzierung der für diese Zielgruppen notwendigen Vorbereitungsangebote in der aktuellen BFI-Botschaft bereits abgedeckt ist und es weder zu Verdrängungseffekten gegenüber den Standardangeboten der Berufsbildung oder gegenüber anderen Bildungsbereichen kommt, noch dass dadurch die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage gestellt wird. Der Bund wird seinen 25%-Anteil an den Kosten einhalten.

3.3.2 Regelbetrieb ab 2021

Es ist unbestritten, dass praktisch alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen (der Altersgruppe 16-25 J.) mit dem entsprechenden Potenzial und ein beträchtlicher Teil der spätzugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (EU/EFTA, Drittstaaten) ein Angebot zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung gemäss BBG benötigen, um eine Lehrstelle zu erhalten sowie diese erfolgreich abzuschliessen. Auch wird davon ausgegangen, dass diese Zielgruppe während der Lehre in der Regel eine fachkundige individuelle Begleitung benötigt. Eine individuell um maximal ein Jahr verlängerte Teilnahme an Brückenangeboten ist gemäss SBFI an den Berufsbildungskosten anrechenbar, wenn die Personen das Potenzial aufweisen, eine Berufslehre erfolgreich abzuschliessen. Die bestehenden rechtlichen Grundlagen der Berufsbildung sehen solche unterstützende Massnahmen bereits vor.

Gemäss Integrationsagenda sollen die Zielgruppe der ausbildungsfähigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Alter von 16-25 Jahren über spezifische Massnahmen der Integrationsförderung auf

[5] VA/FL, Asylsuchende mit Bleibeperspektive sowie spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Familiennachzug aus EU/EFTA- und Drittstaaten, welche nicht oder weniger als 3 Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben.

den Übertritt in das Bildungssystem vorbereitet werden. Hingegen besteht für die Zielgruppe der übrigen spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (insb. Familiennachzug und Heiratsmigration aus EU/EFTA- und Drittstaaten) noch Klärungs- und ggf. Handlungsbedarf. Den Nationalen IIZ-Gremien soll deshalb im Rahmen der Integrationsagenda der Auftrag zur Durchführung einer entsprechenden Vertiefungsstudie erteilt werden (siehe auch Ziff. 4.2 und 5).

4. Konsequenzen

4.1. Rechtliche Konsequenzen

Phase 1 (Integration):
Hinsichtlich VA/FL wird auf den Integrationsbericht verwiesen. Die rechtlichen Konsequenzen bei den übrigen spät Zugewanderten im Rahmen des Zielpublikums (16- bis 25-Jährige) werden in einem Folgeauftrag vertieft abgeklärt.

Phase 2 (Bildung):
Keine.

4.2. Finanzielle Konsequenzen

Phase 1 (Integration)
In Bezug auf die finanziellen Konsequenzen für die Phase 1 wird auf den Bericht der Projektgruppe Integration verwiesen.
Die dort vorgesehenen Massnahmen betreffen aber nur die Zielgruppe der VA/FL. Aus Sicht der Kantone braucht es jedoch zwingend auch vorgelagerte Integrationsmassnahmen (Massnahmen zur Erreichung der Ausbildungsfähigkeit) für die übrigen spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. EDK und SBFI werden gemeinsam eine Studie zur Klärung des Umfangs und des Profils der Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem Familiennachzug und der Heiratsmigration aus EU/EFTA- und Drittstaaten in Auftrag geben und finanzieren. Die Studie soll weiter die dazu vorhandenen und künftig allenfalls zusätzlich notwendigen Integrations- und Bildungsangebote aufzeigen. Dies kann gegebenenfalls in Anknüpfung an eine namentlich auf dieses Zielpublikum ausgerichteten Vertiefungsstudie Studie „Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen“ (Büro BASS. 2016) erfolgen. Ein entsprechender gemeinsamer Antrag wird im Rahmen der nationalen interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) gestellt.

Phase 2 (Bildung)
Die Massnahmen in den Regelstrukturen der Berufsbildung sind nach den gesetzlichen Vorgaben des Berufsbildungsgesetzes zu finanzieren:

- Die Bundesgelder werden zur Erfüllung der gesetzlich festgelegten Aufgaben nach Artikel 53 des Berufsbildungsgesetzes (BBG) – dazu gehört auch die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung – mittels Pauschalen an die Kantone ausbezahlt werden. Dies ermöglicht den Kantonen einen selbst verantworteten gezielten Mitteleinsatz, da die Bundessubventionen nicht an bestimmte Angebote oder Investitionen gebunden sind. Gemäss Artikel 59 BBG beteiligt sich der Bund zu einem Viertel an den Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung. Es handelt sich dabei um eine Richtgrösse.
- Die Bundesmittel für die Periode 2017 bis 2020 wurden mit der entsprechenden BFI-Botschaft durch das Parlament im Jahre 2016 festgelegt. Die Höhe der Mittel bemisst sich am Richtwert von einem Viertel der für den Zeitraum prognostizierten Kosten der Berufsbildung. Diese Kostenprognose basiert auf den Rechnungswerten der Vorjahre und wird zusammen von der

Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz[6] (SBBK) und dem SBFI erarbeitet. Die Prognose für die Jahre 2017 bis 2020 wurde im Februar 2016 finalisiert. In den Jahren 2017 bis 2020 wird der Richtwert in der Prognose in allen Jahren erreicht und zum Teil überschritten. Selbst wenn die gesamten prognostizierten zusätzlichen Kosten in den Jahren 2017 bis 2020 berücksichtigt werden, würde der Richtwert der Bundesbeteiligung 2017 bis 2020 eingehalten; wenn auch in den Jahren 2019 und 2020 mit 24.9 respektive 24.8 Prozent knapp. Mögliche Mehraufwendungen der Kantone würden aufgrund der nachschüssigen Bundesfinanzierung im Rahmen der BFI-Botschaft 2021-2024 mit 25% abgegolten werden.

- Die kantonalen Kosten für die Berufsbildung betrugen 2016 rund 3.47 Milliarden Franken. Davon entfielen 239 Millionen, knapp 7 Prozent, auf die Vorbereitung für die berufliche Grundbildung. Nimmt man an, dass 2019 die Hälfte der geschätzten Anzahl Personen in die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung eintreten, entspräche dies einem Kostenanstieg von fast 60 Prozent gegenüber den Kosten der Vorbereitung von 2015. Im Gesamtsystem von knapp 3.5 Milliarden Franken bedeuteten die Mehrkosten von 135 Millionen Franken für die rund 6‘000 Personen einen Anstieg von 3.9 Prozent. Der Blick auf die Kostenentwicklung der Vorbereitung auf die Grundbildung zeigt in den Jahren 2014 bis 2016 einen leichten Anstieg um elf Millionen Franken von 228 auf 239 Millionen Franken, was 4.8 Prozent entspricht.

5. Beurteilung

Mit der durch die Projektgruppe Bildung vorgeschlagenen Lösung wird dem Anliegen der Kantone nach einer Flexibilisierung der Gestaltung der Angebote für spätzuwanderte Jugendliche und junge Erwachsene Rechnung getragen. Die Schnittstellen Bildung-Integration wurden durch eine Definition der Anforderungen (Kriterien) für einen Eintritt ins Bildungssystem geklärt. Diese Kriterien sollen als Empfehlungen den zuständigen kantonalen Stellen zur Verfügung gestellt werden.

Sowohl der Bund als auch die Kantone tragen finanziell zur Erreichung der Ziele der Integrationsagenda bei. Der bewährte Finanzierungsmechanismus stellt auch bei einem Anstieg der Kosten eine finanzielle Beteiligung des Bundes gemäss Berufsbildungsgesetzgebung sicher. Gleichzeitig wird mit dieser Lösung die Finanzierung über die BFI-Botschaft klar von den integrationsbedingten Zusatzkosten abgegrenzt. Falsche Anreize im Berufsbildungssystem werden minimiert und eine effektive, rasche und systematische Integration der Zielgruppe gefördert.

Differenzen bestehen bei den folgenden Punkten:

- Die Kantone sind der Ansicht, dass, bis die Integrationsagenda ihre Wirkung entfaltet, ein Sonderkredit des Bundes von 50% der Zusatzkosten notwendig ist.
- Der Bund kann die von der EDK vorgelegten Zahlen/Schätzungen zu den betroffenen Personen jedoch nicht validieren. Er sichert jedoch zu, den 25%igen Kostenanteil des Bundes sowohl in der laufenden wie auch in der neuen BFI-Periode einzuhalten.

In Bezug auf die Zielgruppe der spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU/EFTA- und Drittstaaten und deren Bedürfnisse wurde im Rahmen der Integrationsagenda Klärungsbedarf festgestellt. Aus diesem Grund beantragen SBFI und EDK den Nationalen IIZ-Gremien den Auftrag zur Durchführung einer entsprechenden Vertiefungsstudie.

[6] Die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) ist ein Zusammenschluss der Vorsteherinnen und Vorsteher der für die Berufsbildung zuständigen Ämter für Berufsbildung der Kantone. Sie ist die Fachkonferenz der EDK für die Thematik der Berufsbildung.

Anhang 3

Kosten-Nutzen-Schätzung vom 31.10.2017

Kosten-Nutzen-Schätzung

Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe zuhanden des politischen Steuerungsgremiums vom 31. Oktober 2017

1. Vorgehen

Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" hat im Auftrag der Koordinationsgruppe ein Instrument zur Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt. Mit Hilfe dieses Rechners kann geschätzt werden, ab wann und wie sich die zusätzlichen Investitionen der Integrationsagenda Schweiz aus ökonomischer Sicht auszahlen („Return on Investment“). Dabei berücksichtigt werden Einsparungen bei der Sozialhilfe, den Prämienverbilligungen sowie allfälligen weiterer Leistungen genauso wie Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand (z.B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge), wenn eine erwerbslose Person eine Stelle antreten kann.

Weiter wurde mit Unterstützung der SKOS auch eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welchen Kostenentwicklungen in der Sozialhilfe zu rechnen ist, wenn in der Integration von VA/FL keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen werden.

Bund und Kantone gehen davon aus, dass bei der aktuellen Zusammensetzung der Zielgruppe der VA/FL rund 30% aller Personen im erwerbsfähigen Alter nicht das Potenzial haben, sich nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diese Personen sind Massnahmen zur sozialen Integration vorgesehen, welche eine positive Wirkung haben, etwa in den Bereichen Gesundheit, Familiensituation und Kinder sowie Kriminalität und Gewaltbereitschaft.

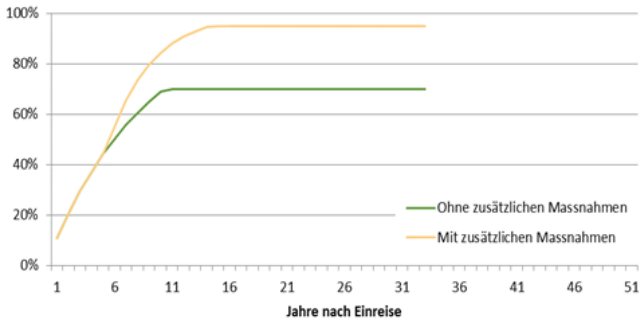
2. Kosten-Nutzen-Schätzung Arbeitsmarktintegration

Die Kosten-Nutzen-Schätzung im Bereich der Arbeitsmarktintegration geht von der Zielgruppe der 26-49jährigen VA/FL aus. Es wird davon ausgegangen, dass diese Altersgruppe durchschnittlich 3'700 Personen pro Jahr umfasst. Deren Durchschnittsalter bei der Einreise liegt bei 33 Jahren. Stichprobenerhebungen und Erfahrungswerte zeigen, dass rund 70% aller Personen dieser Zielgruppe das Potenzial für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration haben. Dies entspricht durchschnittlich 2600 Personen pro Jahr.

Die zusätzlichen Massnahmen im Rahmen der Integrationsagenda für diese Zielgruppe werden mit durchschnittlich rund 22‘000.- pro Person veranschlagt.[1] Es wird davon ausgegangen, dass diese bewirken, dass sich unter den Personen, welche ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, die Erwerbsquote mittelfristig um 20% erhöht.

---

[1] Diese Angaben stützen sich auf die Kostenerhebung der Kantone, welche im Teilbericht Integration plausibilisiert worden sind (siehe Teilbericht Integration, Kapitel 2: Kosten). Für die Kosten-Nutzen-Berechnung mittels



Die Berechnungen zur Kosten-Nutzen-Schätzung der Integrationsagenda in Sachen Arbeitsmarktintegration lassen sich vor diesen Hintergrund wie folgt zusammenfassen:

Pro investiertem Franken gewinnt die öffentliche Hand durch die vollständige und optimale Umsetzung der Integrationsagenda bei den Personen im arbeitsmarktfähigen Alter auf lange Sicht bis zu 4 Franken.[2]

3. Kosten-Nutzen-Schätzung Integration Regelstruktur Berufsbildung

Mit Blick auf das bildungspolitische Ziel von Bund und Kantonen, wonach 95% der in der Schweiz lebenden 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen, sollen potenziell ausbildungsfähige Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16-25 Jahren in die Regelstruktur der Berufsbildung integriert werden.

Die Kosten-Nutzen-Schätzung im Bildungsbereich geht von VA/FL aus, welche innert drei Jahren Angebote der spezifischen Integrationsförderung durchlaufen haben und die Eintrittskriterien in die Vorbereitungsangebote des Bildungsbereichs erfüllen:

Es wurde die Annahme getroffen, dass ca. 95 % der dem Bildungsbereich zugewiesenen VA/FL schliesslich einen Berufsabschluss (EBA oder EFZ) vorweisen können. Diese werden mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können, so dass die

---

des Rechners von B,S,S. -Volkswirtschaftliche Beratung sind die relevanten Kosten für diese Zielgruppe auf 31‘000.- veranschlagt worden (Kosten für Informationsveranstaltung, individuelle Ressourcenabschätzung, Sozialberatung, Sprachförderung, Potenzialabklärung und Coaching sowie Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsfähigkeit). Bereits heute wird jedoch aus der Integrationspauschale und teilweise aus kantonalen Beiträgen Massnahmen finanziert, welche dieser Zielgruppe überproportional zu Gute kommen. Für die Kosten-Nutzen-Schätzung ist daher von zusätzlichen Kosten in der Höhe von 22‘000.- ausgegangen worden.

[2] Berechnung: Pro Kohorte werden insgesamt rund 57 Mio. (2600 multipliziert mit 22‘000.-) in die Integrationsförderung investiert. Demgegenüber erfolgen auf lange Sicht Einsparungen (z.B. vermiedene Sozialhilfekosten) sowie Mehreinnahmen (z.B. Steuern) in der Grössenordnung von CHF 239 Mio. pro Kohorte. Die Kosten-Nutzen-Schätzung ist auf zwanzig Jahre berechnet. Mit anderen Worten: Durch die Integrationsagenda können (je Kohorte arbeitsmarktfähiger Personen) jährliche Einsparungen in der Höhe von bis zu CHF 10 Mio. erzielt werden (längerfristige Einsparungen für die öffentliche Hand).

aufgelaufenen Kosten aus den Integrations- und Bildungsangeboten der öffentlichen Hand bereits fünf Jahre nach Eintritt in den Bildungsbereich ausgeglichen werden.

Weitere Simulationsrechnungen zeigen, dass der Break even schon nach kürzerer Zeit erreicht werden könnte, wenn ca. die Hälfte der Personen bereits nach der auf die Berufsbildung vorbereitenden Massnahme direkt in den ersten Arbeitsmarkt einsteigen würde. Diese Konstellation einer direkten Arbeitsmarktintegration ohne Abschluss auf Sekundarstufe II entspricht bisherigen Erfahrungswerten aus einigen Kantonen, ist aber aus bildungspolitischer Sicht („Bildung vor Arbeit") nicht erstrebenswert und zwar aus zwei Gründen: Zum einen gelingt mit einem anerkannten Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II eine nachhaltigere Integration in den Arbeitsmarkt. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass Personen mit anerkanntem Abschluss i.d.R. höhere Löhne erzielen, die existenzsichernd sind, so dass keine zusätzlichen Sozialhilfegelder bezogen werden müssen und auch höhere Steuerabgaben an den Staat zurückfliessen.

4. Kosten der Nicht-Integration von VA/FL

In einer Gesamtbetrachtung verdienen auch die Kosten der Nicht-Integration Berücksichtigung. Allerdings ist eine präzise Quantifizierung kaum möglich. Die SKOS schätzt in ihrem im Januar 2017 publizierten Bericht "Arbeit statt Sozialhilfe", dass mittelfristig die Sozialhilfeaufwendungen der Kantone und Gemeinden allein aufgrund der Entwicklungen im Asylbereich jedes Jahr um vier Prozent wachsen. Gemäss SKOS handelt es sich dabei um wiederkehrende Kostensteigerungen, die sich aufsummieren, wenn keine rasche Arbeitsmarktintegration gelingt.

Im Rahmen der Integrationsagenda wurde zudem mit Unterstützung der SKOS eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welcher Kostenentwicklung in den nächsten Jahren aufgrund der positiven Entscheide im Asylbereich in den Jahren 2012-2016 in der Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden zu rechnen ist und wie die Integrationsagenda diese Entwicklung beeinflussen könnte (vgl. Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration).[3]

Gemäss dieser Schätzungen, werden sich die kumulierten Sozialhilfekosten für einen Durchschnittsjahrgang für VA/FL, die beim Zeitpunkt der Einreise über 16 Jahre alt waren, für eine Zeitperiode von 25 Jahren wie folgt entwickeln:

[3] Berücksichtigt wurde nur die Zielgruppe der Integrationsagenda, namentlich VA/FL. 2012-16 erfolgten durchschnittlich 5000 Asylgewährungen und 6000 vorläufige Aufnahmen pro Jahr. Davon betrachtet werden nur die 62 %, die beim Entscheid mindestens 16 Jahre alt waren. Es handelt sich somit nicht um eine Gesamtbetrachtung der Sozialhilfekosten, sondern nur um eine Betrachtung der Auswirkungen der Integrationsagenda in der Sozialhilfe. Allfällige Sozialhilfekosten, die für VA/FL unter 16 Jahren anfallen werden, sind nicht abgebildet. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte die Tatsache, dass Erwerbstätigkeit nicht notwendig vor Armut resp. dem Bezug von Sozialhilfe schützt (working poor).

- Im heutigen System ohne zusätzliche Massnahmen pro Jahreskohorte: CHF 1‘188.9 Mio.
- Mit zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda pro Jahreskohorte: CHF 811.7 Mio.

Daraus lässt sich schliessen, dass mit der Integrationsagenda zukünftig pro Jahreskohorte eine Minderung der Sozialhilfekosten in den Kantonen und Gemeinden von CHF 377.2 Mio. erzielt werden kann. (vgl. Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration)

Die Kosten der Nicht-Integration von VA/FL umfassen jedoch nicht nur zunehmende Aufwendungen der öffentlichen Hand in Bereichen wie Sozialhilfe, Gesundheit, Sicherheit etc. (vgl. Abschnitt Nutzen sozial Integration). Aus Sicht der Gemeinwesen sind auch entgangene fiskalische Erträge (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Somit sind die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Nicht-Integration von VA/FL insgesamt als hoch einzuschätzen.[4]

5. Nutzen soziale Integration

Nicht alle VA/FL sind potenziell bildungs- und/oder arbeitsmarktfähig. Deshalb wollen Bund und Kantone mit der Integrationsagenda auch die soziale Integration von VA/FL fördern. Gemäss dem entsprechenden Wirkungsziel sollen VA/FL sieben Jahre nach Einreise mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut sein und soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung haben. Bund und Kantone sind sich bewusst, dass dieses Wirkungsziel nicht messbar ist. Auch der Nutzen einer guten sozialen Integration von VA/FL lässt sich nicht präzise quantifizieren. Bund und Kantone sind jedoch überzeugt, dass eine gute soziale Integration in mehrfacher Hinsicht präventive Wirkung entfaltet und sich entsprechend auch lohnt:

- Die heute signifikant schlechteren Gesundheitswerte von VA/FL sind u.a. auch auf die fehlende sprachliche Integration und Unkenntnis des schweizerischen Gesundheitssystems zurückzuführen. Eine gute soziale Integration führt zu besseren Gesundheitswerten und wirkt sich damit auch positiv auf die Gesundheitskosten von VA/FL aus.
- Weiter ist zu berücksichtigen, dass bei Menschen, die Ausgrenzung und Diskriminierung erleben oder sich ausgegrenzt und diskriminiert fühlen, ein höheres Risiko zu Gewalt, Radikalisierung und/oder Kriminalität besteht. Die Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttäti-

[4] Berechnungen von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung haben ergeben, dass für die öffentliche Hand infolge der Erwerbstätigkeit und Ablösung von der Sozialhilfe bei einer Einzelperson in der Summe rund 35’000 CHF pro Jahr weniger Kosten bzw. zusätzliche Einnahmen anfallen (bei einem Monatseinkommen von 3‘800 CHF). Bei einer vierköpfigen Familie beträgt dieser Unterschied rund 50‘000.- CHF (Annahme: 5‘700 CHF Monatseinkommen für den ganzen Haushalt).

gem Extremismus zeigen, dass eine gute soziale Integration auch hier generell präventiv wirken und somit einen hohen gesellschaftlichen aber auch finanziellen Nutzen haben kann. Analoge Erkenntnisse ergaben die Arbeiten in den Bereichen Armutsbekämpfung und Prävention vor Jugendgewalt.

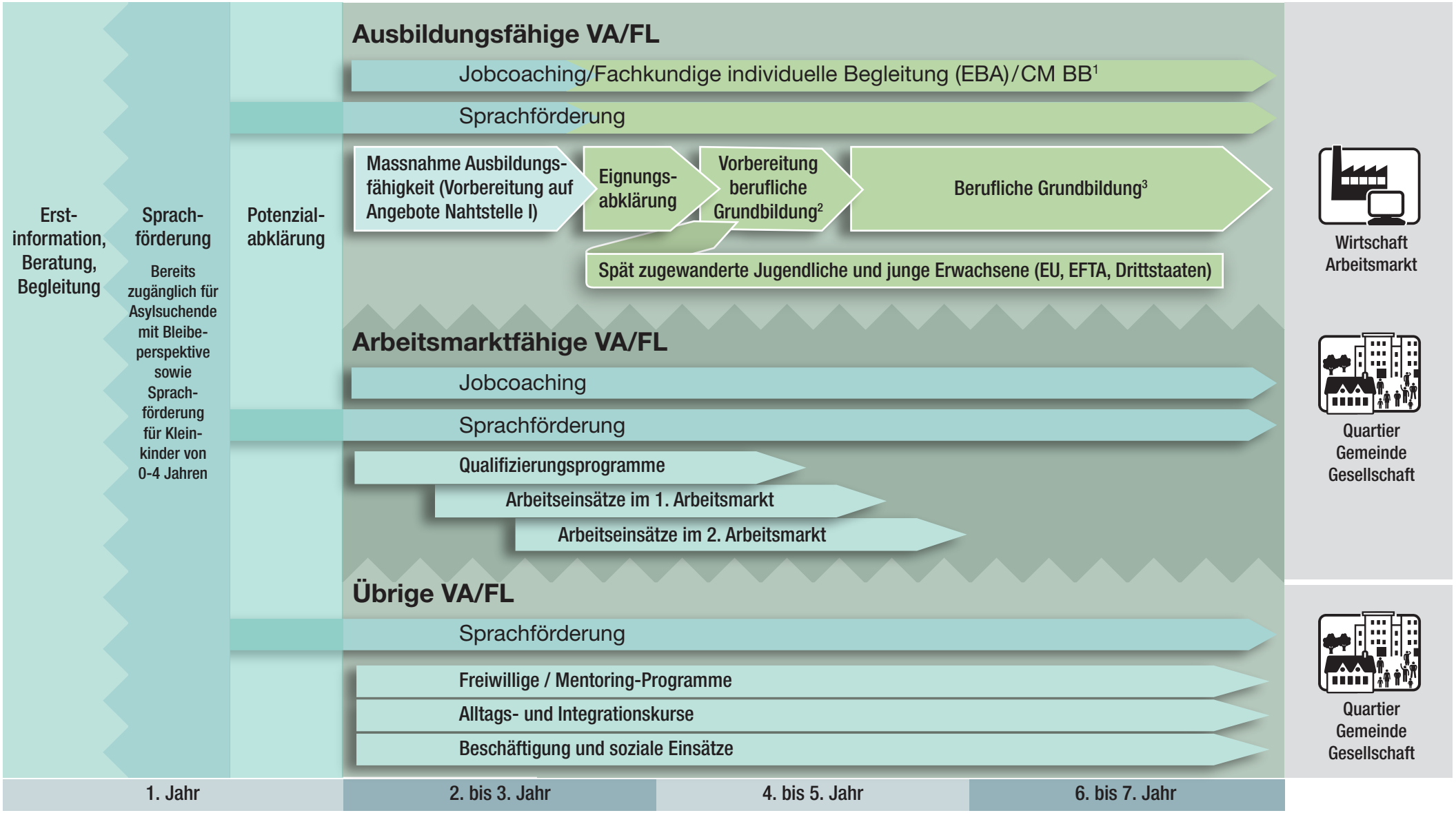
- Die soziale Integration von VA/FL stärkt zudem ihre Rolle in Familie und Gesellschaft: So können z. B. gut integrierte VA/FL informelle Aufgaben im Rahmen ihrer Diaspora übernehmen und für neu eingereiste VA/FL Brücken zur schweizerischen Gesellschaft bauen. Zentral ist insbesondere die Rolle von VA/FL als Eltern: Gut ein Drittel der VA/FL sind Kinder, je besser die soziale Integration ihrer Eltern gelingt, umso besser sind diese befähigt, ihre Kinder zu begleiten, die staatlichen und parastaatlichen Hilfestellungen effektiv zu nutzen und ihren Kindern gute Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Durch diese Massnahmen soll letztlich auch die Regelstruktur Bildung, vor allem der Bereich der obligatorischen Schule entlastet werden.
  Nicht zuletzt beugt eine gute soziale Integration von VA/FL gesellschaftlichen Spannungen vor und leistet damit auch einen Beitrag für eine höhere Akzeptanz gegenüber der Migrationsbevölkerung insgesamt.

Anhang 4

Grafik Soll-Integrationsprozess

Integrationsprozess für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge (VA/FL)

Durchgehende Fallführung

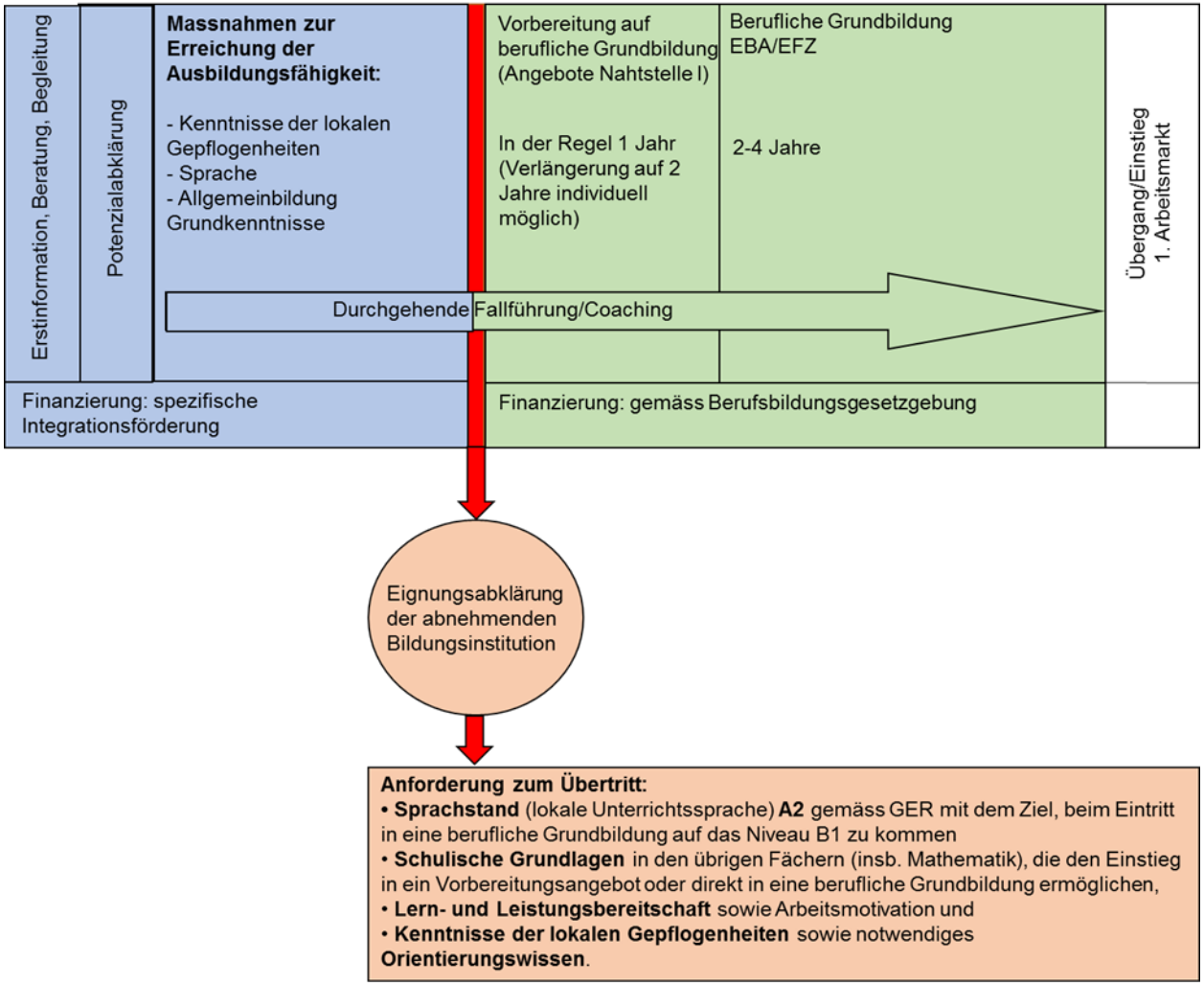


[1]Case Management Berufsbildung [2]Angebote Nahtstelle I [3] Berufliche Grundbildung mit eidg. Fähigkeitszeugnis (EFZ) und Berufliche Grundbildung mit eidg. Berufsattest (EBA)

Anhang 5

Grafik Schnittstelle Integration und Bildung

Schema Integrationsprozess 16-25-Jährige



Anhang 6

Kosten der Nicht-Integration (SKOS)

SKOS CSIAS COSAS
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Kosten der Nichtintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen
Berechnungen z.H. der zuständigen Gremien für die Integrationsagenda

1. Einleitung

Die SKOS hat Ende 2015 eine Schätzung zu den Kosten publiziert, die auf Kantone und Gemeinden zukommen, wenn es nicht gelingt, die Mitte der 2010-Jahre in der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen der Entwicklung der Integrationsagenda wurde die SKOS vom SEM, der KdK und der SODK eingeladen, präzisiere Berechnungen zu machen. Berechnet werden im Folgenden die Kosten, die im Bereich der Sozialhilfe ab dem Zeitpunkt entstehen, ab welchem die Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommen in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinde übergeben werden, d.h. nach 5 bzw. 7 Jahre nach Asylgesuch bzw. nach Einreise.

Die Berechnungen wurden aufgrund der von SEM, KdK und SODK gemeinsam vereinbarten Annahmen gemacht. Sie beruhen auf statistischen Daten des SEM (Daten aus dem ZEMIS) sowie der im Rahmen der Integrationsagenda erarbeiteten Berechnungen und Angaben gemacht. Aufgrund der getroffenen Annahmen wurden Kinder unter 16 Jahren nicht miteingerechnet. Ebenfalls ausgeklammert bleiben Personen aus dem Familiennachzug. Die SKOS beurteilt die vorliegenden Berechnungen deshalb als konservativ. Je nachdem, welche Gruppen miteinbezogen werden, liegen die effektiven Kosten für Kantone und Gemeinden höher.

2. Einbezogene Faktoren

2.1. Anzahl Personen

Die Anzahl Personen, die jährlich neu einen asylrechtlichen Aufenthaltsstatus erhalten, waren in den letzten 10 Jahren sehr unterschiedlich. Nach mehreren Jahren mit tiefen Zahlen gab es 2014-2016 mehr als doppelt so viele Asylgewährungen bzw. vorläufige Aufnahmen. Ab 2017 ist wieder mit einem Rückgang zu rechnen, die Mengengerüste für die kommenden Jahre sind jedoch nicht voraussehbar. Für das Referenzszenario wird der Durchschnitt der Jahre 2012-2016 mit 2 tieferen und 3 höheren Jahreswerten verwendet (rote Linie, gerundet 11'000 Personen). Für das Szenario „tief" wurde der Durchschnitt der Jahre 2007-2011 mit fünf tiefen Werten genommen (blaue Linie, gerundet 6'500). Für das Szenario hoch wurden die 3 Jahre mit den höchsten Werte verwendet. (2014-2016; gelbe Linie, gerundet 15'000).

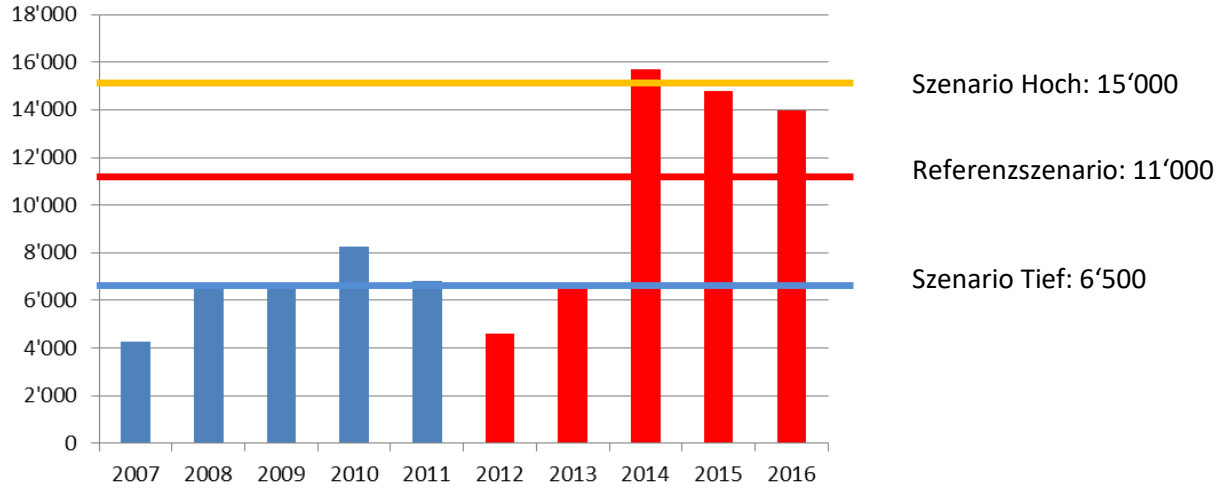
Nicht einbezogen in die Berechnung der potentiellen Sozialhilfekosten werden die 0-15 Jährigen. Bei dieser Gruppe wird davon ausgegangen, dass die Integration durch die Regelstrukturen erfolgt. Der Anteil der 0-15jährigen betrug in der Referenzperiode 37,8 %. Die Differenz zur Gesamtperiode 2007-2016 (37,2%) ist vernachlässigbar, der Referenzwert wurde deshalb bei allen 3 Szenarien verwendet.

Für die Berechnung der effektiven Anzahl der Personen, die in die Zuständigkeit der Kantone gelangen, wurde zudem der Anteil jener Personen ermittelt, die die Schweiz in den ersten 5 bzw. 7 Jahren nach Asylgesuch bzw. nach Einreise wieder verlassen, sterben oder die einen Status erhalten, bei dem die Sozialhilfeabhängigkeit deutlich weniger wahrscheinlich ist (z.B. Einbürgerung).

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10
admin@skos.ch, www.skos.ch

Dieser Anteil beträgt bei den Vorläufig Aufgenommen 16,2%, bei den Flüchtlingen 3,4%. Schliesslich sind während der Zuständigkeit der Kantone jährliche Abgänge (Abwanderung oder Tod) von 1,65% zu verzeichnen. Diese Abgänge wurden in der Zeitreihe 2019 -2043 einberechnet.

Abb. 1. : Anzahl Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen



Quelle: ZEMIS-Daten, bereitgestellt durch SEM

Tab. 1 : Anzahl Personen

Flüchtlinge	Entscheide total	5'000	2'750	6'750
VA	Entscheide total	6'000	3'750	8'250
Flüchtlinge	16 Jahre +	3'100	1'705	4'185
VA	16 Jahre +	3'720	2'325	5'115
Flüchtlinge	nach 5 Jahren	2'976	1'637	4'018
VA	nach 7 Jahren	3'125	1'953	4'297
Total	**nach 5/7 Jahren**	**6'101**	**3'590**	**8'314**

Quelle: ZEMIS, bereitgestellt durch SEM, eigene Berechnungen.

2.2. Durchschnittliche Verbleibdauer in der Zuständig von Kantonen und Gemeinden

Das Durchschnittsalter aller Personen im Alter von 16-65 Jahren, die von 2012-2016 als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurde, beträgt 29,6 Jahre. Bis zum Erreichen des Alters, das zu einem vorzeitigen AHV-Bezug berechtigt (62 Jahre bei Frauen und 63 Jahre bei Männern), sind diese Personen somit rund 33 Jahre in der Schweiz. Nach Abzug von ca. 4 bzw. 6 Jahren Zuständigkeit des Bundes - der Entscheid fällt durchschnittlich ca. ein Jahr nach der Einreise/nach Asylgesuch- sind diese Personen rund 25 Jahre im Zuständigkeitsbereich der Kantone.

2.3. Sozialhilfekosten

Die Pauschalansätzen des SEM[1] belaufen sich im schweizerischen Durchschnitt auf CHF 1‘496 pro Monat oder CHF 17‘952 pro Jahr. Die höchsten Ansätze gibt es im Kanton Genf (CHF 18‘987), die tiefsten im Kanton Wallis (CHF 16‘668). Für die Berechnungen der zukünftigen Sozialhilfekosten in den Kantonen wird ein Durchschnittswert von CHF 18'000.- angenommen. Die effektiven Kosten können je nach Kanton höher ausfallen.

2.4. Potential zur Integration in den 1. Arbeitsmarkt

Gemäss der Integrationsagenda Schweiz, wird geschätzt, dass rund 70% der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im erwerbsfähigen Alter über ein Potential für eine Integration in den Arbeitsmarkt verfügen – vorausgesetzt, sie bringen die im Schweizer Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen mit oder werben diese während des Integrationsprozesses.[2]
Die übrigen 30% werden diesen Schätzungen zufolge aus verschiedenen Gründen (z.B. Gesundheit) nie beruflich integriert werden können.

Gemäss einer Studie von B,S,S arbeiten im heutigen System 10 Jahre nach Einreise durchschnittlich 50% aller Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im erwerbsfähigen Alter. [3] Kantone und Bund gehen davon aus, dass bei diesen Personen durch die Wirkung der Massnahmen der Integrationsagenda die Erwerbsfähigkeit um 20% gesteigert werden kann.

3. Kosten der Nichtintegration

Für die Berechnung der Kosten der Nichtintegration wird die Zeitperiode von 25 Jahren, in denen die Sozialhilfe vom Kanton oder der Gemeinde finanziert wird, betrachtet. D.h. für den Referenzjahrgang, der 2014 den Entscheid erhalten hat, wird die Zeitperiode 2019 bis 2043 berücksichtigt.

Ausgehend von den Zahlen in Tab. 1 wird die Anzahl pro Jahr um die Quote der Abgänge verringert. Die Sozialhilfekosten im heutigen System werden mit jenen nach Umsetzung der Integrationsagenda verglichen (Anzahl Personen x (1-Integrationsquote) x Kosten gemäss 2.3.). Von der errechneten Minderung der Sozialhilfekosten während 25 Jahren werden die Mehrausgaben der erhöhten Integrationspauschale abgezogen (einmalig zusätzlich CHF 12‘000 für alle Personen mit Entscheid). Die Differenz entspricht der kumulierten Minderung der Kosten, die dank der Integrationsagenda (IAS) im Bereich der Sozialhilfe entsteht.

Tab. 2: Kumulierte Kosten für Sozialhilfe pro Jahreskohorte (Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen) für die Zeitperiode von 25 Jahren sowie geschätzte Minderung der Kosten aufgrund der Integrationsagenda. In CHF Mio.

	Referenz	Tief	hoch
heutiges System	**1'188.9**	696.4	1'619.1
mit Massnahmen IAS	**811.7**	475.1	1'105.3
Minderung der Kosten brutto	**377.2**	221.3	513.8
Kosten Erhöhung Pauschale	**132.0**	78.0	180.0

[1] https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_nothilfe/anh4-4_ansaetze-2017-d.pdf
[2] Integrationsagenda Schweiz, Teilbericht Integration vom 19.10.2017. S. 9.
[3] Gemäss B,S,S „Studie von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt“, April 2014. Nicht hervor geht aus dieser Studie, ob die entsprechenden Einkommen für eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ausreichen.

Minderung der Kosten netto	**245.2**	143.3	333.8

Quelle: Berechnungen SKOS auf Basis der von SEM, KdK und SODK getroffen Annahmen

Mit der Erhöhung der Integrationspauschale ergibt sich pro jährliche Kohorte im Referenzszenario eine Minderung der Kosten von CHF 245 Mio. Die Kosten für die Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden liegen jedoch auch bei Umsetzung der Integrationsagenda mit CHF 812 Mio rund CHF 115 Mio höher als die Sozialhilfekosten der Kohorten der Jahre 2007-2011. (Szenario tief).

Die SKOS beurteilt die vorliegenden Berechnungen wie in der Einleitung erwähnt als konservativ. Je nachdem, welche Gruppen miteinbezogen werden, liegen die effektiven Kosten für Kantone und Gemeinden höher.

Anhang 7

Kosten der Integrationsförderung vom 22.02.2018

Kosten der Integrationsförderung
Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz, 22. Februar 2018

Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 definiert die Integrationsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Stand 1. Januar 2018; die Eidgenössischen Räte haben am 16. Dezember 2016 eine Gesetzesrevision – neu: Ausländer- und Integrationsgesetz AIG – verabschiedet, welche Mitte 2018 in Kraft treten soll). Die Integrationsförderung wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Auf staatlicher Ebene wird die Integrationsförderung durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen der drei politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert (Art. 53 AuG bzw. Art. 54 AIG). Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen wird durch die sogenannte spezifische Integrationsförderung ergänzt, wenn erstere nicht zugänglich ist oder wenn Lücken vorhanden sind (Art. 53 Abs. 3 AuG bzw. Art. 55 AIG).
Bund und Kantone leisten in ihren Zuständigkeitsbereichen wesentliche Beiträge für die Integrationsförderung von VA/FL. Grosse Aufwendungen fallen namentlich im Bereich der Bildung an. Der Einstieg in die Volksschule oder die Berufsbildung gelingt oft nicht ohne zusätzliche Unterstützung. Hier stehen Integrationsangebote bereit, um Ausländerinnen und Ausländer, namentlich auch VA/FL, an das kantonale Regelstrukturangebot heranzuführen. Dies sind Angebote, die Einheimische in dieser Form nicht beanspruchen. Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen" hat im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersucht, welche Kosten bei der Integration von VA/FL in den wichtigsten Regelstrukturen (Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialhilfe) anfallen.[1]

Nachstehend finden sich Modellrechnungen zu den Kostenfür Integrationsmassnahmen in der spezifischen Integrationsförderung sowie in den Regelangeboten, welche jeweils durch Bund und/oder Kantonen erbracht werden. Grundlage dieser Modellrechnungen bilden einerseits die effektive Zahl derjenigen Menschen, die in den Jahren 2012-16 in der Schweiz als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen worden sind (Mengengerüst), andererseits die Kostenschätzungen des Büros "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen". Diese Kostenschätzungen beziehen sich immer auf die Gesamtaufwendungen über die ganze Dauer des Erstintegrationsprozesses betrachtet.

[1] Bericht B,S,S. (2016): Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL. Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen. Schlussbericht, November 2016.

Es wird von folgenden Mengengerüsten ausgegangen:

Jährlich neu anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen 2012-2016[2]

	2012	2013	2014	2015	2016	Durchschnitt 2012-16
00 - 04	1'487	1‘769	2‘830	2‘759	2‘988	2'367
05 - 15	765	1‘303	2‘472	2‘393	2‘308	1'848
16 - 25	708	1‘169	3‘441	3‘849	4‘408	2'715
26 - 49	1'482	2‘188	6‘249	5‘111	3‘859	3'778
50+	146	238	728	663	412	437
TOTAL	4'588	6‘667	15‘720	14‘775	13‘975	11'145
Annahme						**11‘000**

Kosten der spezifischen Integrationsförderung für VA/FL

Die spezifische Integrationsförderung ist gemäss Art. 53 AuG bzw. Art. 56 AIG eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bund leistet auf der Basis von Art. 55 Abs. 2 AuG finanzielle Beiträge in Form einer einmaligen Integrationspauschale in der Höhe von CHF 6‘000 an die Integrationsförderung von VA/FL. Seit 2014 werden die entsprechenden Mittel im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ausgerichtet.

Die Kantone leisten ihrerseits Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung von VA/FL. Gemäss dem Fachbericht der KdK vom Februar 2017 (Erhebung Studie B,S,S.) gaben die Kantone 2015 im Rahmen der Sozialhilfe insgesamt 7.8 Millionen für die spezifische Integrationsförderung aus; dies entspricht pauschal 1'800 Franken pro VA/FL verteilt über 5 Jahre. In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone.

[2] Eine Schätzung der voraussichtlichen Mengengerüste für die kommenden Jahre ist nicht möglich. Für die Berechnung des Mengengerüsts wurde deshalb der Durchschnitt der Zahlen der letzten fünf Jahre gewählt. Dies um einerseits eine möglichst zeitnahe Annahme treffen zu können, andererseits um den grossen Schwankungen, die zwischen einzelnen Jahren stattfinden können und in diesen Jahren stattfanden, Rechnung zu tragen.

Kosten Spezifische Integrationsförderung:
Integrationspauschale und Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe

Mengengerüst: **alle VA/FL**	4'588 VA/FL (2012)	6‘667 VA/F (2013)	15‘720 VA/FL (2014)	14‘775 VA/FL (2015)	13‘975 VA/FL (2016)	**Durchschnitt** 11'145 VA/FL	**Total** 55‘725 VA/FL
Bund: Integrationspauschale[3]	27‘528‘000	40‘002‘000	94‘320‘000	88‘650‘000	83‘850‘000	66‘870‘000	334‘350‘000
Kantone: Integrationsmassnahmen Sozialhilfe[4]	8‘258‘400	12‘000‘600	28‘296‘000	26‘595‘000	25‘155‘000	20‘061‘000	100'305'000

Lesebeispiel: Für die 4'588 Personen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren beim Bund im Rahmen der Integrationspauschale Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 27,5 Mio an, bei den Kantonen Kosten von rund 8, 3 Mio (Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe).

Kosten Integrationsförderung in der obligatorischen Schule

Die Bundesverfassung (Art. 19 und 62 BV) gewährleistet, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Die Kantone sind zuständig für die Finanzierung, Regelung und Aufsicht der obligatorischen Schule.

Im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersuchte das Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung im Herbst 2016, welche migrationsbedingten Zusatzkosten bei der Integration von VA/FL im Bereich der obligatorischen Schule anfallen.
Damit Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene im schulpflichtigen Alter (5-15-jährig) an das "ordentliche" Schulangebot herangeführt und in den ersten Schuljahren gut unterstützt werden können, haben die Kantone Angebote geschaffen wie etwa die Integrations- und Aufnahmeklassen, den DaZ-Intensivunterricht resp. den DaZ-Aufbauunterricht. Die Kosten dieser Angebote belaufen sich pro VA/FL-Schulkind auf durchschnittlich CHF 22'650.-, verteilt auf rund 3 Jahre. Multipliziert mit der jeweiligen Anzahl Personen ist von folgenden Ausgaben der Kantone im Bereich obligatorische Schule auszugehen:

[3] 6000 CHF pro VA/FL

[4] Gemäss Studie B,S,S,: Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen, S. 13. Die Studie ermittelt durchschnittl. Ausgaben von 1‘800 pro VA/FL, verteilt über fünf Jahre.

Kosten Integrationsförderung in der Regelstruktur Obligatorische Schule

Mengengerüst VA/FL **5-15jährige**	765 VA/FL (2012)	1'303 VA/FL (2013)	2'472 VA/FL (2014)	2'393 VA/FL (2015)	2'308 VA/FL (2016)	**Durchschnitt** 2'119 VA/FL	**Total** 8'476 VA/FL
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Schule[5]	17'327'250	29'512'950	55'990'800	54'201'450	52'276'200	41'861'730	209'308'650

Lesebeispiel: Für die 765 Kinder, die im Jahr 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen bei den Kantonen in den darauffolgenden Jahren im Bereich der obligatorischen Schule Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 17,3 Mio an.

3.4. Kosten Integrationsförderung zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung

Die Berufsbildung (berufliche Grundbildung, höhere Berufsbildung und berufsorientierte Weiterbildung) liegt in der Regelungskompetenz des Bundes (Art. 63 BV). Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz BBG) definiert die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der beruflichen Grundbildung. Sie übernehmen deren Aufsicht und drei Viertel der öffentlichen Finanzierung. Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Viertel der Gesamtkosten.

Kosten fallen bei den jugendlichen VA/FL an, die im Alter von 16-25 Jahren in die Schweiz einreisen und nicht mehr ordentlich beschult werden können. Für diese Jugendlichen kennen die Kantone verschiedene Bildungsangebote an der Nahtstelle I, um sie auf den Einstieg in die Berufsbildung vorzubereiten (umgangssprachlich: Brückenangebote mit Vollzeitunterricht; kombinierte Brückenangebote sowie Brückenangebote mit Schwerpunkt Integration). Die durchschnittlichen Kosten dieser Angebote der Kantone belaufen sich auf rund CHF 18‘600.- pro Teilnehmer/in und Jahr. VA/FL besuchen diese Angebote in der Regel während durchschnittlich Jahre, d.h. die Vorbereitung der VA/FL auf den Einstieg in eine Lehre beläuft sich auf durchschnittlich CHF 37'200.- pro Person. Der Bund übernimmt gemäss BBG rund einen Viertel der Gesamtkosten der Berufsbildung in Form von Pauschalbeiträgen an die Kantone (Art. 52 und 53 Berufsbildungsgesetz, BBG).

[5] Gemäss einer Studie vom Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung von Herbst 2016 belaufen sich die Kosten pro VA/FL-Schulkind insgesamt auf durchschnittlich CHF 22‘650.-, verteilt auf 3-4 Jahre.

Kosten Integrationsförderung in der Regelstruktur Berufsbildung

Mengengerüst VA/FL **16-25jährige**	708 VA/FL (2012)	1'169 VA/FL (2013)	3'441 VA/FL (2014)	3'849 VA/FL (2015)	4'408 VA/FL (2016)	**Durchschnitt** 3'217 VA/FL	**Total** 12'867 VA/FL
Kantone : Regelstruktur Berufsbildung (75%)[6]	19'753'200	32'615'100	96'003'900	107'387'100	122'983'200	75'748'500	378'742'500
Bund : Regelstruktur Berufsbildung (25%)[7]	6'584'400	10'871'700	32'001'300	35'795'700	40'994'400	25'249'500	126'247'500

Lesebeispiel: Für die 708 Jugendlichen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren bei den Kantonen Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 19,8 Mio an, beim Bund Kosten von rund CHF 6,6 Mio.

[6] Gemäss einer Studie vom Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung von Herbst 2016 belaufen sich die Kosten der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung pro VA/FL- insgesamt auf durchschnittlich CHF 37'200.-, verteilt auf rund 2 Jahre. Die Kantone übernehmen davon drei Viertel der öffentlichen Finanzierung, also CHF 27'900.-, verteilt auf 2 Jahre.

[7] Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Viertel der Gesamtkosten. Im Bereich der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung übernimmt der Bund bei den VA/FL demnach durchschnittlich CHF 9'300.-, verteilt auf 2 Jahre.

Gesamtübersicht Kosten für die Integrationsförderung (spezifische Integrationsförderung und Regelstruktur Bildung)

	Einwanderungskohorte 2012	Einwanderungskohorte 2013	Einwanderungskohorte 2014	Einwanderungskohorte 2015	Einwanderungskohorte 2016	Durchschnitt	Total	%
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Schule	17'327'250	29'512'950	55'990'800	54'201'450	52'276'200	41'861'730	209'308'650	
Kantone: Integrationsmassnahmen Sozialhilfe	8‘258‘400	12‘000‘600	28‘296‘000	26‘595‘000	25'155‘000	20'061'000	100'305'000	
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Berufsbildung	19'753'200	32'615'100	96'003'900	107'387'100	122'983'200	75'748'500	378'742'500	
Total Kantone	**45'338'850**	**74'128'650**	**180'290'700**	**188'183'550**	**200'414'400**	**137'671'230**	**688'356'150**	**60%**
Bund: Integrationspauschale	27‘528‘000	40‘002‘000	94‘320‘000	88‘650‘000	83‘850‘000	66‘870‘000	334‘350‘000	
Bund: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Berufsbildung	6'584'400	10'871'700	32'001'300	35'795'700	40'994'400	25'249'500	126'247'500	
Total Bund	**34‘112‘400**	**50‘873‘700**	**126‘321‘300**	**124‘445‘700**	**124‘844‘400**	**92‘119‘500**	**460‘597‘500**	**40%**
Total Kantone und Bund						**229‘790‘730**	**1‘148‘953‘650**	**100%**

Lesebeispiel: Für die Personen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren bei den Kantonen Integrationskosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 45, 3 Mio an, beim Bund Kosten von rund CHF 34, 1 Mio.