
Synthesebericht Monitoring des Integra- tionsstands von vorläufig aufgenommenen Personen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern

Im Auftrag von:

Frau Renata Gäumann
Koordination Asyl- und
Flüchtlingswesen
Dienststelle Sozialhilfe, WSU
Kanton Basel-Stadt

Frau Irmgard Dürmüller Kohler
Dienststellenleiterin
Dienststelle Soziales und
Gesellschaft
Kanton Luzern

Autor:

Franz Kehl
kehl@kek.ch

31. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Weshalb ein Monitoring des Integrationsstands?	1
2	Was bedeutet der Status der vorläufigen Aufnahme?	2
2.1	Vorläufig aufgenommenen Personen in Basel-Stadt und Luzern	2
2.2	Grosse Fluktuation in den Beständen	3
3	Welche Methoden und Instrumente verwendet das Monitoring?	4
3.1	Methoden und Instrumente	4
3.2	Datenqualität und Aussagekraft	5
4	Wie wurde das Monitoring durchgeführt?	5
5	Welche Wirkungen ergeben sich durch die Unterstützung von VA nach SKOS-Richtlinien?	6
5.1	Auswirkungen auf die soziale und kulturelle Integration	6
5.2	Auswirkungen auf den Gesundheitszustand	9
5.3	Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration	9
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	10

1 Weshalb ein Monitoring des Integrationsstands?

Unterstützungsrechtliche Gleichstellung der VA in der Sozialhilfe

Basel-Stadt und Luzern haben als erste¹ Kantone in der Schweiz entschieden, vorläufig aufgenommen Personen (VA) ab Asylentscheid im Bereich der Sozialhilfe den Personen mit Aufenthaltsbewilligungen der Kategorien B und C sowie Schweizerinnen und Schweizern gleichzustellen. Dies bedeutet einen markanten Systemwechsel für die Zielgruppe VA: Erweiterung der Palette von Integrationsmassnahmen und Öffnung des Zugangs zu Regelstrukturen, Individualisierung der Betreuungsarbeit, unterstützungsrechtliche Gleichstellung mit Personen, die nach SKOS-Richtlinien² unterstützt werden, Unterstützung nach dem Leistungs-/Gegenleistungsprinzip (Fördern und Fordern) sowie arbeitsmarktliche und soziale Integration als generelles Ziel.

Wirkungshypothese

Die zugrunde liegende Wirkungshypothese dieses Systemwechsels geht davon aus, dass die Integration der Zielgruppe aufgrund der erhöhten Sozialhilfeunterstützung und der möglichen Integrationsmassnahmen besser gelingen kann, weil strukturelle Hemmnisse abgebaut werden, die den Integrationsprozess bislang erschwert haben.

Die beiden Kantone haben beschlossen, die Auswirkung des Systemwechsels für die Gruppe der VA zu überprüfen. Zu diesem Zweck wurde ein Monitoring für den Zeitraum zwischen 2008 und 2010 eingerichtet, weil

- zuerst eine aussagekräftige Datengrundlage geschaffen werden musste, um Veränderungsprozesse beurteilen zu können;
- die komplexen Prozesse der Integration nur unter Einbezug der verschiedenen Akteure im Integrationsbereich richtig beurteilt werden können (Validierung in der und durch die Praxis);
- ein Monitoring von den durchführenden Organisationen selbständig betrieben werden kann und dadurch die Identifikation mit den Resultaten erhöht;
- eine Unterstützung der laufenden Qualitätssicherung gewährleistet wurde;
- der interne Lernprozess und der Austausch zwischen den beiden Kantonen BS und LU verstärkt werden konnte.

Beobachtungszeitraum 2008 - 2010

Die ersten Daten für das Monitoring stammen vom März 2008, die letzte Befragung von VA fand im September 2010 statt. Damit deckt das Monitoring in erster Linie die Umstellungsphase ab und

¹ Am 4. September 2011 wurde im Kanton Zürich das neue Sozialhilfegesetz angenommen. Damit werden VA den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes unterstellt und dadurch mit allen anderen Sozialhilfebeziehenden gleichgestellt. Zürich ist der dritte Kanton, der die VA bei der Sozialhilfeunterstützung den übrigen Zielgruppen gleichstellt.

² Die SKOS-Richtlinien werden durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) definiert und stellen eine Empfehlung für sämtliche Sozialhilfeorgane (öffentliche und private) für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe dar. Diese Richtlinien werden. Die beiden Kantone BS und LU leisten ihre Sozialhilfeunterstützung basierend auf diesen Richtlinien. Siehe: <http://www.skos.ch>

weniger den Normalbetrieb innerhalb der neuen Strukturen³. Es ist zudem ein relativ kurz bemessener Zeitraum zur Beobachtung von Veränderungen des Integrationsstands.

2 Was bedeutet der Status der vorläufigen Aufnahme?

2.1 Vorläufig aufgenommenen Personen in Basel-Stadt und Luzern

Das Monitoring bezog VA⁴ - ohne vorläufig aufgenommene Flüchtlinge - mit Sozialhilfeunterstützung mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als 10 Jahren in der Schweiz mit ein.⁵ Diese Personen sind Teil der gesamten, grösseren Gruppe der VA in ihren Kantonen, zu welchen wirtschaftlich selbständige VA gehören.

Die beiden Kantone unterscheiden sich kaum hinsichtlich der Zusammensetzung der Zielgruppe VA in Bezug auf Alter, Geschlecht und Aufenthaltsdauer. Es handelt sich um ca. 35% Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre, ca. 15% junge Erwachsene und ca. 50% Erwachsene zwischen 25 und 65 Jahren, wobei der Anteil an über 50-Jährigen gering ist. Personen im Pensionsalter kommen nur vereinzelt vor. Die Zielgruppe ist in etwa zu gleichen Teilen aus Männern und Frauen zusammengesetzt. Arbeitserfahrungen und Bildungslaufbahnen unterscheiden sich jedoch markant je nach Herkunftsland. In fast allen Fällen gilt jedoch, dass berufliche Qualifikationen und Arbeitserfahrung aus dem Herkunftsland in der Schweiz kaum anerkannt werden (können).

Der Anteil an VA mit Sozialhilfebezug war ganz zu Beginn des Monitoring in Luzern stark rückläufig und hat sich seitdem kontinuierlich wieder dem Ausgangsniveau von gut 75% angenähert. In Basel-Stadt hat sich der Anteil der Sozialhilfebezüger/-innen von anfänglich ca. 60% (Beginn 2009) ebenfalls auf leicht über 75% erhöht, wobei v.a. der Anstieg bei den Männern (von 55% auf über 85%) sehr deutlich ausfällt. In Basel-Stadt waren Frauen zudem im Laufe des Monitorings deutlich weniger oft von Sozialhilfe abhängig als Männer - der Unterschied beträgt ca. 15 Prozentpunkte. Auffallend ist in beiden Kantonen eine Zunahme des Sozialhilfebezugs der 18- bis 24-jährigen Personen mit einem hohen Anteil an jungen Männern. Diese Zunahme ist darauf zurückzuführen, dass in den Jahren 2009 und 2010 grössere Gruppen junger Männer zwischen 18 und 35 Jahren, vor allem aus Somalia, Sri Lanka, dem Irak und Afghanistan, den Status VA erhalten haben und den Kantonen zugewiesen worden sind.⁶

³ Im Kanton Basel-Stadt überschneidet sich die Umstellung der Unterstützungspraxis zeitlich mit der Kantonalisierung der Sozialhilfe. Diese Reorganisation band beträchtliche Ressourcen und bewirkte eine zeitliche Verzögerung des Beginns des Monitoring im Vergleich mit Luzern. Dies hatte zur Folge, dass erst zu Beginn des Jahres 2009 Daten aus Basel-Stadt geliefert werden konnten und sich somit der Beobachtungszeitraum für Basel-Stadt auf 1½ Jahre verkürzte.

⁴ Zum Status der vorläufig aufgenommenen Personen siehe http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/nicht_eu_efta/ausweis_f_vorlaeufig.html [19.10.2011]. Auf der Webpage des BFM sind auch Informationen zu den anderen Status ersichtlich. Zum Status der VA und dessen Bedeutung siehe auch Marc Spescha et al. (2010): Handbuch zum Migrationsrecht, S. 117-119.

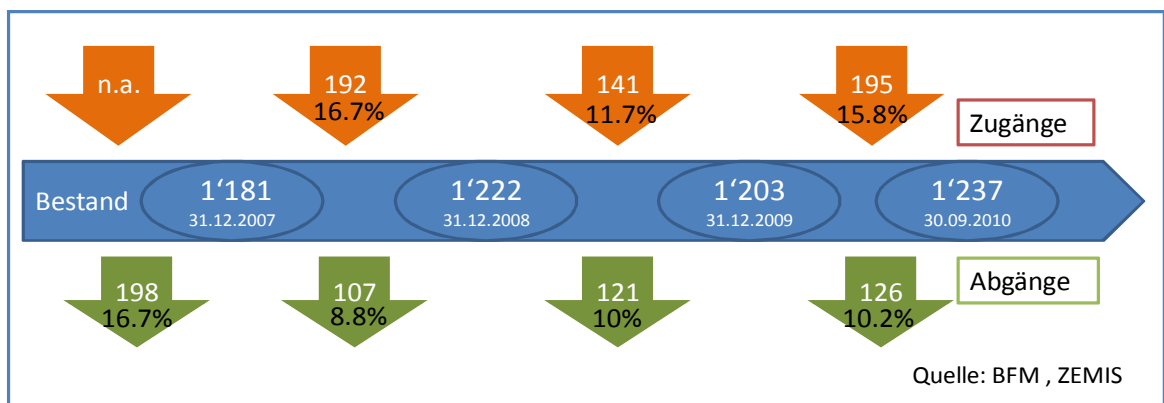
⁵ Der Schnitt bei 10 Jahren Aufenthaltsdauer musste aus Gründen der Datenverfügbarkeit gemacht werden: Im Kanton Luzern liegt die Zuständigkeit für VA mit mehr als 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz bei den Gemeinden. Entsprechend verfügt der Kanton nur über reduziertes Datenmaterial dieser Personen.

⁶ 2009 haben waren in Luzern 17% aller Neuzugänge Männer zwischen 18 und 24 Jahren, im Jahr 2010 26%. 2010 machten somalische Männer zwischen 18 und 39 Jahren in Luzern mehr als die Hälfte aller neu aufgenommenen Männer dieses Alters mit VA-Status aus.

2.2 Grosse Fluktuation in den Beständen

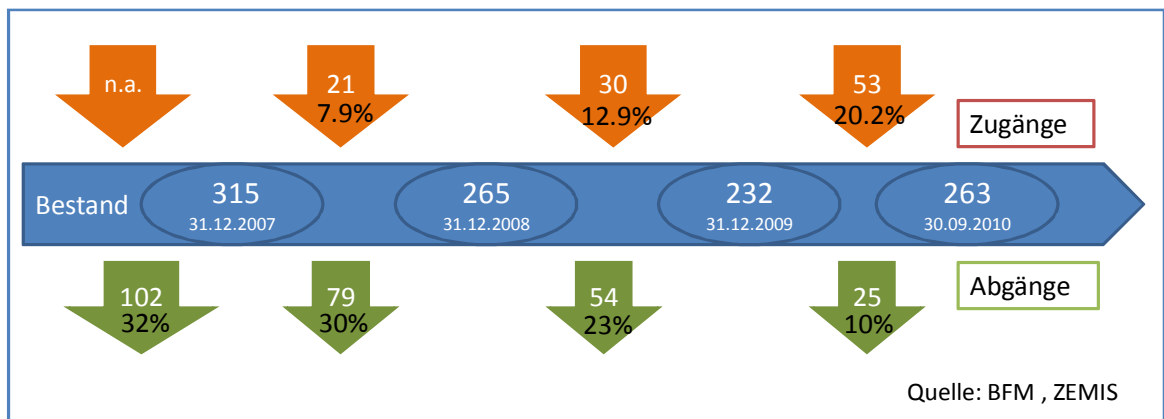
Die Gesamtbestände von VA⁷ in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern sind absolut betrachtet über den Beobachtungszeitraum hinweg stabil mit geringen Veränderungen von ca. +/- 20 bis 40 Personen pro Jahr. Das vordergründige Bild der Stabilität in den Beständen täuscht jedoch. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die zuständigen Stellen mit einer sich kontinuierlich erneuernden und damit verändernden Zielgruppe konfrontiert sind. Da regelmässig neue Personen mit Status VA vom Bund zugewiesen werden und andere VA den Kanton verlassen oder aus verschiedenen Gründen den Status wechseln, ergibt sich eine Fluktuation von jährlich bis zu 34% des Bestandes in Basel-Stadt und 27% des Bestandes in Luzern.

Grafik 1: Luzern - Kantonaler Gesamtbestand VA (ohne VA FL) mit Zu- und Abgängen 2007-2010⁸



Quelle: Aggregierte Daten über den Gesamtbestand im Kanton (inkl. Personen mit mehr als 10 J. Aufenthalt)

Grafik 2: Basel-Stadt - Kantonaler Gesamtbestand VA (ohne VA FL) mit Zu- und Abgängen 2007-2010



Quelle: Aggregierte Daten über den Gesamtbestand im Kanton (inkl. Personen mit mehr als 10 J. Aufenthalt)

⁷ Inkl. Personen mit 10 und mehr Jahren Aufenthalt in der Schweiz.

⁸ Als Abgänge zählen in erster Linie

- die Statuswechsel von einer vorläufigen Aufnahme (Ausländerausweis F) zu einer Aufenthaltsbewilligung (Ausländerausweis B), diese machen 75-90% der Abgänge aus;
- die Verschwundenen (Terminologie gemäss BFM, ZEMIS), ca. 4-16% der Abgänge, Tendenz abnehmend;
- sowie die Ausreisenden, ca. 4% der Abgänge

Im Weiteren gibt es Abgänge durch Rückführungen nach Aufhebung der vorläufigen Aufnahme, Unterstützung durch andere Sozialversicherungswerke oder Todesfälle.

75% Fluktuation der Zielgruppe in drei Jahren

In LU und in BS fand in den drei Beobachtungsjahren deshalb eine Fluktuation der Zielgruppe von insgesamt ca. 75% statt. Neuzugänge von über einem Sechstel des Gesamtbestandes verändern die Zusammensetzung der Zielgruppe signifikant und beeinflussen die Kennzahlen massiv. Bestes Beispiel dafür ist die oben genannte Zuwanderung junger Männer aus Somalia, Sri Lanka, dem Irak und Afghanistan in den Jahren 2009 und 2010. In beiden Kantonen finden auch Abgänge in relevantem Ausmass statt, wobei zu bemerken ist, dass 75-90% der Abgänge auf einen Statuswechsel zu einer Aufenthaltsbewilligung (Ausländerauweis B) zurück zu führen und damit aus Integrationsperspektive als erfolgreich zu bewerten sind. Personelle und strukturelle Veränderungen im Bereich Asylverfahren beim BFM hatten einen direkten Einfluss auf die VA-Bestände in den Kantonen. Die erhöhten Kapazitäten des Entscheidpersonals im Bundesamt hatten einen gesteigerten Workflow und eine entsprechend hohe Anzahl VA-Entscheide im Jahr 2010 zur Folge.

3 Welche Methoden und Instrumente verwendet das Monitoring?

3.1 Methoden und Instrumente

Das Monitoring hat folgende Instrumente und Methoden verwendet:

- Sammlung und Aufbereitung aggregierter Daten über die Gruppe der VA in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt.
- In Luzern und in Basel-Stadt wurden je 50 Personen aus der Gruppe der Sozialhilfe beziehenden VA ausgewählt und über den Zeitraum von 1½ Jahren dreimal in regelmässigen Abständen befragt. In diesen Befragungen wurden Veränderungsprozesse bei den Klienten/-innen erfasst. Die Befragungen waren gleichzeitig ein Förderinstrument im sozialarbeiterischen Prozess, da damit das Ziel der besseren Erfassung und der besseren Kenntnis der Zielgruppe erreicht werden konnte.
- Mittels Verlaufsbeobachtungen konnten Tendenzen im Integrationsprozess von Einzelfällen aufgezeigt werden. Dabei ging es weniger um Vergleiche von absoluten Zahlen oder Quoten, sondern vielmehr um die Beobachtung der Wirkungen über die Zeit.
- Die durch das Monitoring generierten Daten wurden in drei Workshops mit Sozialarbeitenden und Behördenvertreter/-innen aus Basel-Stadt und Luzern diskutiert und interpretiert.

Die Frage der Messbarkeit von Integration ist heute zuerst eine Frage der Definition von Integration. Sodann ist die Messbarkeit auch eine Frage der Datenverfügbarkeit. Für das vorliegende Monitoring wird die Definition von Integration entsprechend dem Integrationsbericht des Bundes (2006) verwendet. Diese Definition hält fest, dass Integration chancengleiche Teilhabe bedeutet. Neben den typischerweise verwendeten statistischen Kennzahlen hat das Monitoring in einer ergänzenden individuellen

Erhebung auch qualitative Daten erhoben, z.B. die Entwicklung der Selbstständigkeit oder die Entwicklung von Perspektive, wobei Selbst- und Fremdbild getrennt erfasst wurden.

3.2 Datenqualität und Aussagekraft

Das Monitoring wurde als Arbeitsinstrument eingerichtet und unterscheidet sich dadurch von einem Forschungsprojekt. Die durchführenden Organisationen waren eng im Prozess beteiligt und haben die Daten selbständig erhoben und zusammengestellt. In regelmässigen Abständen wurden die Ergebnisse unter externer Moderation diskutiert und analysiert. Insgesamt erlauben die Daten, Schlüsse im Hinblick auf die Fragestellungen zu ziehen und damit Einblicke in die Wirkungen des Systemwechsels in der Betreuung der VA zu gewinnen.

4 Wie wurde das Monitoring durchgeführt?

Aufbauorganisation

Der Auftrag zur Überprüfung der Auswirkungen der unterstützungsrechtlichen Gleichstellung der VA wurde durch die zuständigen Departementsvorsteher in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Luzern erteilt. Zur Projektdurchführung bildete sich eine Projektgruppe unter Beteiligung der beiden Asylkoordinatoren, Renata Gäumann (Basel-Stadt) und Raymond Caduff (Luzern). Mit der Einrichtung des Monitorings wurde die Firma KEK-CDC Consultants beauftragt. Der Auftrag beinhaltete die Durchführung eines Wirkungsmonitorings, um die Veränderung in der aktuellen Unterstützungspraxis zu dokumentieren und deren Auswirkungen aufzuzeigen.

Prozessorganisation

Das Monitoring wurde in drei Phasen durchgeführt:

- 1 Vorbereitung von Mai bis Oktober 2008: resultierend in einem Feinkonzept inkl. sämtlicher notwendiger Vorlagen für die Erhebung der Daten (Vorgaben für die aggregierten Statistiken, Raster zur Erfassung der Individualdaten, Fragebogen für die Verlaufsbeobachtung);
- 2 Umsetzung ab November 2008 bis September 2010: drei Erhebungsrunden;
- 3 Evaluation und Verbesserung: Überprüfende Tätigkeiten fanden parallel zur Umsetzung im Rahmen sog. *moments forts* im April und November 2009 und im Juni 2010 statt. Anlässlich dieser Workshops wurden die Daten und der Prozess gemeinsam diskutiert und interpretiert. Die Evaluationsphase wird mit diesem Synthesebericht abgeschlossen.

5 Welche Wirkungen ergeben sich durch die Unterstützung von VA nach SKOS-Richtlinien?

5.1 Auswirkungen auf die soziale und kulturelle Integration

Die soziale und kulturelle Integration ist eine zentrale Aufgabe der Sozialhilfe und für die Zielgruppe der VA von grosser Relevanz. Die soziale und kulturelle Integration wurde im Monitoring anhand der folgenden Merkmale beobachtet: Sprachkenntnisse, Entwicklung einer längerfristigen Perspektive in der Schweiz, Selbständigkeit im Alltag in der Schweiz, Wohnsituation, Ausbildung und Erwerbstätigkeit, die zu Ablösungen von der Sozialhilfe führen kann.

Lebensperspektive und Motivation zur Arbeitssuche der VA haben sich klar verbessert.

Die soziale und kulturelle Integration der VA hat sich im Beobachtungszeitraum deutlich verbessert. Einerseits zeigt sich diese positive Entwicklung anhand harter Fakten wie beispielsweise verbesserten Deutschkenntnissen, andererseits beurteilen Personen aus der Zielgruppe wie auch Sozialarbeiter/-innen die Entwicklung in allen beobachteten Feldern übereinstimmend positiv.

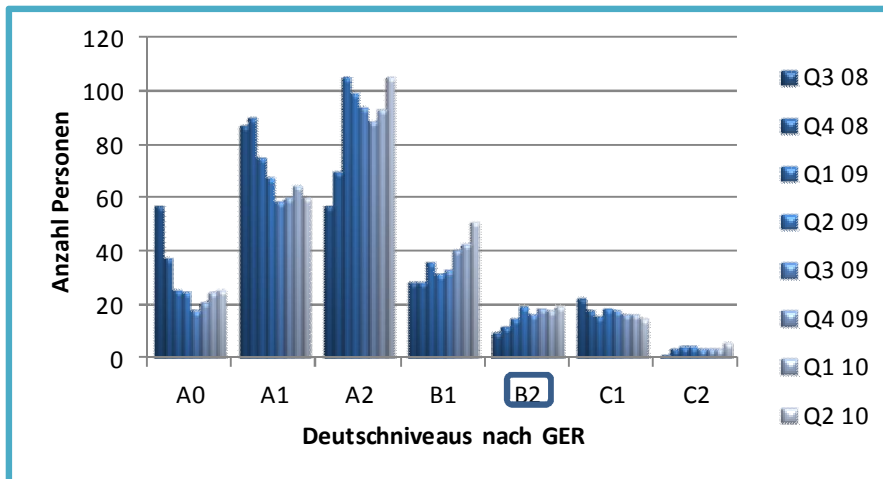
Besonders hervorzuheben ist, dass die VA im Beobachtungszeitraum vermehrt eine Lebensperspektive in der Schweiz entwickeln, ihre sozialen Kontakte intensivieren und eine höhere Motivation zur Stellensuche zeigen.

Fokus Sprachkenntnisse

Beide Kantone haben mit dem Systemwechsel die VA sprachlich gezielt gefördert. Die vorhandenen Daten aus Luzern zeigen die flächendeckenden Bemühungen exemplarisch: während der ersten eineinhalb Jahre der Beobachtungsphase konnte 50% der Zielgruppe erreicht werden. Diese Daten sind positiv zu werten. Die Entwicklung der Sprachkursniveaus (Grafik 3) zeigt die Wirkung der gezielten Sprachförderung, aber auch die Fluktuation in der Zielgruppe der VA deutlich. Die Anzahl der Kursteilnehmer in den Kursen mit niedrigen Niveaus A0 und A1 gemäss europäischem Referenzrahmen für Fremdsprachenkompetenz (GER) nahm signifikant ab, während gleichzeitig die Teilnehmerzahlen bei den Kursen auf dem Niveau A2, und in etwas geringeren Masse auch auf den Niveaus B1 und B2⁹, eine Zunahme verzeichneten. Die Tendenz zeigt, dass viele Kursteilnehmer ihre Sprachkenntnisse verbessert haben und in Kurse mit höheren Anforderungen gewechselt haben. Der erneute Anstieg der Teilnehmerzahl in Deutschkursen mit niedrigem Niveau ab der 2. Hälfte 2009 zeigt, dass sich die ganze Gruppe laufend erneuert, indem immer wieder Personen mit geringen Deutschkenntnissen dazukommen.

⁹ Nach Einschätzung von Bildungs- und Berufsbildungsfachpersonen ist das Niveau B2 (nach GER) für den Zugang zu Massnahmen der Berufsbildung notwendig (siehe auch Hervorhebung in der Grafik).

Grafik 3: Entwicklung Sprachkursniveaus Luzern



Quelle: Aggregierte Daten des Kantons Luzern, fluktuierender Bestand von durchschn. 315 Personen.

Die positive Entwicklung der Sprachkenntnisse aufgrund der gezielten Sprachförderung wird in beiden Kantonen auch durch Individualdaten bestätigt.

Fokus

Ausbildungssituation

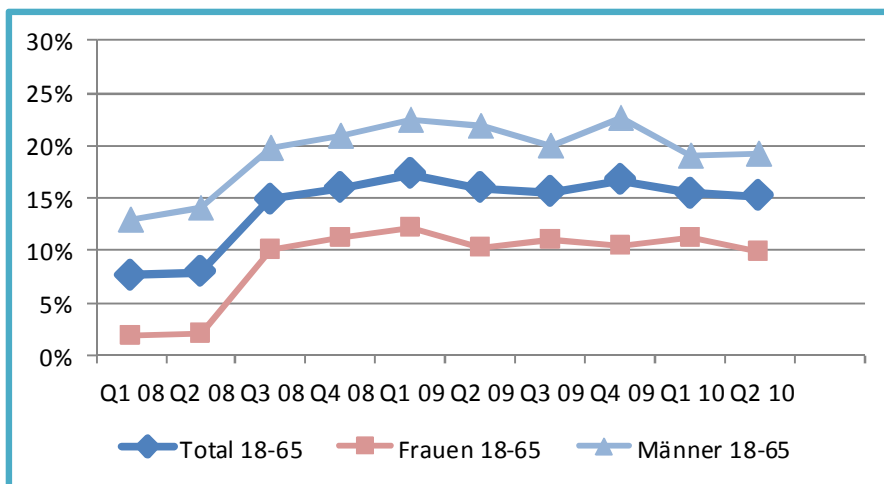
Die Ausbildungssituation der VA hat sich in deren Selbstwahrnehmung und auch in der Fremdwahrnehmung durch die Sozialarbeitenden generell verbessert. Dazu tragen insbesondere die intensive Sprachförderung und der ermöglichte Zugang zu qualifizierenden Massnahmen verschiedener Art bei. Der Zugang zum regulären Ausbildungssystem auf der Sekundarstufe II hat sich ebenfalls verbessert, zumal in beiden Kantonen im Zeitraum des Monitorings intensive Bemühungen betreffend den Übergang von der Volksschule in die weiterführenden Bildungsangebote stattgefunden haben (Brückenangebote, Case Management). Die Sozialarbeit trägt hier ihren Teil mit intensiver Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsarbeit bei. Trotzdem bleibt der Anteil an Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter den VA, die eine berufliche Grundbildung absolvieren, bescheiden.

Fokus Erwerbstätigkeit

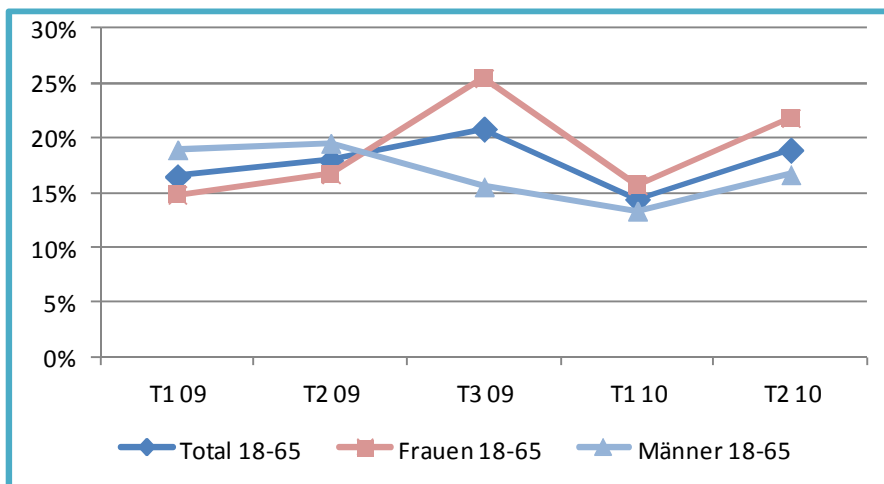
Das System schafft es, den konstanten Neuzugang bei der Zielgruppe mit kontinuierlichen Eingliederungserfolgen aufzufangen.

Der Anteil an erwerbstätigen VA am Gesamtbestand der VA mit Sozialhilfebezug hat sich in Luzern während der Beobachtungsphase von anfänglich 5-10% auf über 15% erhöht und liegt seither konstant zwischen 15% und 20%. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen der Zielgruppe beträgt konstant 10%. In Basel-Stadt ist aus den vorhandenen Daten kein Anfangseffekt auszumachen. Die Zahlen entwickeln sich stabil, wobei die Quote der erwerbstätigen Frauen durchschnittlich um ca. 7 Prozentpunkte höher liegt als in Luzern. Hingegen weist Luzern eine stabil, bei 20% liegende, Erwerbsquote der Männer auf. Diese Quote liegt in Basel-Stadt leicht tiefer.

Grafik 4: Anteil erwerbstätiger VA mit Sozialhilfebezug in, Luzern



Grafik 5: Anteil erwerbstätiger VA mit Sozialhilfebezug, Basel-Stadt¹⁰



Die stabilen Quoten der Erwerbstätigkeit sind vor dem Hintergrund der sich dauernd erneuernden Population als Erfolg zu bezeichnen, auch wenn die angestrebte positive Entwicklung mittels der vorhandenen Daten nicht über den ganzen Beobachtungszeitraum nachgewiesen werden kann.

Mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt

45-60% der befragten VA und Sozialarbeitenden schätzen, dass sich die Chancen der Zielgruppe auf dem Arbeitsmarkt durch die Bemühungen und Unterstützungsleistungen seit dem Systemwechsel deutlich verbessert haben. Die Verbesserung der Einschätzung über die Dauer des Monitorings hinweg stützt diese Aussagen. Gleiches gilt für die Motivation bei der Arbeitssuche.

Sozialhilfebezug und Aufenthaltsdauer

Die Analyse der Sozialhilfeabhängigkeit nach Aufenthaltsjahren zeigt, dass diese differenziert zu betrachten ist und die Hypothese ~~je~~ länger der Aufenthalt, desto tiefer die Sozialhilfequote ~~nur~~

¹⁰ Die Daten wurden pro Tertial erhoben (sT1 09% bedeutet 1. Tertial 2009, Stichdatum 30.04.2009).

bedingt oder gar nicht zutrifft. In den ersten zwei bis vier Jahren ist tendenziell sogar eine Zunahme des Sozialhilfebezugs zu beobachten, der mit dem fünften und, deutlicher, mit dem sechsten Jahr des Aufenthalts rückläufig ist.

5.2 Auswirkungen auf den Gesundheitszustand

Positive Entwicklung des Gesundheitszustandes

Entgegen der Annahme beim Start des Monitorings, dass der Systemwechsel keinen Einfluss auf den Gesundheitszustand der VA habe, zeigt sich eine insgesamt erfreuliche, da leicht positive, Entwicklung. Auf individueller Ebene zeigen sich positive Entwicklungen, da die Klient/-innen sowohl ihren Gesundheitszustand als auch ihr subjektives Wohlbefinden zu einem beachtlichen Teil als verbessert einstufen. In der Grundtendenz unterscheiden sich die beiden Kantone dabei nicht.

Das Monitoring hat auch die grosse Bedeutung des Gesundheitszustands für eine positive Integration aufgezeigt. Zwischen 20% und 40% der Zielgruppe leidet an gesundheitlichen Problemen körperlicher oder psychischer Natur, wobei die Daten darauf hinweisen, dass Männer tendenziell weniger stark betroffen sind als Frauen. Es ist aufgrund der vorhandenen Daten nicht erkennbar, inwiefern dies damit zusammenhängt, dass Frauen generell zu ihrer Gesundheit besser Sorge tragen und darum häufiger einen Arzt aufsuchen. Auch für diese Gruppe mit verschiedenen gesundheitlichen Problemen ist es von grosser Wichtigkeit, dass ein geeignetes Unterstützungsangebot geschaffen wird. In Basel-Stadt hat man beispielsweise 2006 erstmals eine Unterbringung speziell für Personen mit hohem Betreuungsbedarf, sog. vulnerable Personen, geschaffen. Die positive Entwicklung des Gesundheitszustandes auch dieser Gruppe von Personen kann in beiden Kantonen festgestellt werden.

5.3 Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration

Bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt und das Erwerbsleben zeigt das Monitoring folgende Entwicklungen auf: Die durch den Systemwechsel begünstigte soziale und kulturelle Integration schlägt sich in einer verbesserten Erwerbsquote nieder (siehe oben). Vollablösungen von der Sozialhilfe aufgrund von Erwerbsarbeit finden mit Unterstützung des Betreuungssystems statt: In absoluten Zahlen wurden im Beobachtungszeitraum in Basel-Stadt 14 Dossiers und in Luzern 87 Dossiers über Erwerbsaufnahme, Erhöhung der Erwerbstätigkeit oder Lohnsteigerung abgelöst, dies entspricht einem Anteil von ca. 10% des kumulativen Dossierbestands in Basel-Stadt und von ca. 17% in Luzern.¹¹ Bei der Interpretation dieser Daten sind folgende Faktoren zu beachten: es handelt sich hier um die eigentliche Erstintegration einer Zielgruppe mit erschwerter Ausgangslage. Die sozialen Dienste müssen in vielen Fällen Grundlagen erarbeiten, sodass die Arbeitsintegration in der Schweiz überhaupt möglich wird. Das Monitoring deckt deshalb, um Erfolge auf dieser Ebene zeigen zu können, einen zu kurzen Zeitraum ab. Weiter ist zu beachten, dass sich die Zielgruppe, wie oben beschrieben, konstant stark verändert. In den drei Beobachtungsjahren fand eine Fluktuation der Zielgruppe von 75% statt, davon eine jährlicher Neuzugang von bis zu 20% der Zielgruppe. Die erfolgreichen Abgänge in andere Status werden zudem

¹¹ Dies unter der Annahme eines durchschnittlichen Bestands von ca. 100 Dossiers in Basel-Stadt und ca. 280 in Luzern und einer wie in Kapitel 2.1 dargestellten Erneuerung von ca. 75% im Laufe der Beobachtungsdauer. Die Darstellung der Erwerbsablösungen über die Zeit in einer Quote ist aufgrund der kleinen absoluten Fallzahlen problematisch und es wird deshalb darauf verzichtet. Die Sozialhilfestatistik 2008 des BFS weist eine Quote von 35.4% durch Erwerb aus.

statistisch nicht den VA zugerechnet. Dies schmälert die Erfolgszahlen bei der beobachteten Zielgruppe deutlich und verstellt den Blick auf die konstanten Anstrengungen und damit verbundene Erfolge in der Arbeitsmarktintegration. Bei der Interpretation dieser Daten ist zudem darauf hinzuweisen, dass ca. 25% der Gesamtpopulation der VA ohne Sozialhilfeleistungen auskommen.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die neue Unterstützungspraxis ist erfolgreich und sinnvoll.

Die Veränderung der Unterstützungspraxis durch die unterstützungsrechtliche Gleichstellung der VA mit allen anderen Sozialhilfebeziehenden (ausgenommen Asylsuchende im Verfahren und Nothilfebeziehende) führt zu einer Reihe von positiven Veränderungen sowohl für die VA als Klient/-innen der Sozialhilfe (z.B. persönliche und qualifizierte Beratung, breiteres und angepasstes Angebot an Integrationsmassnahmen) als auch für das Betreuungssystem selber (insbesondere die bessere Kenntnisse der einzelnen Fälle und damit verbunden die Möglichkeit, Unterstützungsleistungen besser zu gewähren). Die Heterogenität und die grosse Fluktuation der Zielgruppe machen ein konstantes Engagement und eine immer neue Auseinandersetzung des Unterstützungssystems notwendig. Das System ist gefordert, sein Angebot den sich verändernden Bedürfnissen anzupassen und es kann somit kaum mit für die Zielgruppe allgemeingültigen Prozessen oder Erfolgskriterien arbeiten, die über die in der Sozialarbeit allgemein bekannten hinausgehen. Eine professionelle Sozialarbeit ist in diesem Sinn die beste Unterstützungsleistung.

Integration ist Aufgabe der gesamten Gesellschaft.

Insgesamt bestätigt die Untersuchung, dass Integration als individueller Prozess vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und struktureller Rahmenbedingungen gesehen werden muss. Integration vollzieht sich . und wird behindert . im Spannungsfeld von bisweilen widersprüchlichen Interessen und von unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwürfen. Dies bedeutet für alle verantwortlichen und beteiligten Stellen, dass sie einerseits auf das Individuum eingehen und für den einzelnen Fall die richtigen Massnahmen erkennen, bereitstellen, ermöglichen und finanzieren und dass sie andererseits möglichst günstige Rahmenbedingungen schaffen.

Integration braucht Zeit

Die Beobachtung des Integrationsprozesses in Basel-Stadt und Luzern hat . einmal mehr . eindrücklich aufgezeigt, dass Integration kein linearer Prozess ist und (viel) Zeit in Anspruch nimmt. Die Veränderungen, die über den kurzen Betrachtungszeitraum stattgefunden haben, sind darum klein, aber sie finden statt. Um Integration besser zu beobachten braucht es allerdings eine längere Beobachtungsperiode. Eine Beschränkung auf den Status der VA alleine, der als solcher für das Individuum ein temporärer ist, ist zudem fragwürdig. Eine korrekte Erfolgsrechnung müsste die VA auch nach einem Statuswechsel hin zu B- oder C- Bewilligungen verfolgen, was im Rahmen dieses Monitorings nicht möglich war.

Auf der Basis der Erkenntnisse aus dem Monitoring, den Gesprächen und Diskussionen mit Vertreter/-innen der zuständigen Behörden und Organisationen in den beiden Kantonen sowie den oben beschriebenen Schlussfolgerungen ergeben sich folgende Empfehlungen:

Empfehlung 1: Die unterstützungsrechtliche Gleichstellung der VA in der Sozialhilfe und die intensivierete Integrationsförderung soll beibehalten werden.

Begründung: Die Massnahmen der Integrationsförderung werden nach der Logik der SKOS-Richtlinien angewandt. Gemäss der persönlichen Einschätzung der vorläufig aufgenommenen Personen hat sich der Integrationsstand verbessert. Die Untersuchung zeigt wahrnehmbare Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Integration von VA und positive Entwicklungen in den meisten Bereichen. Auf der Seite der Klient/-innen bewirkt die Unterstützungspraxis nach SKOS ein generell verbessertes Wohlbefinden und eine Stärkung der individuellen Grundlage, Integration zu wollen und sich motiviert dafür einzusetzen.

Empfehlung 2: Die Sprachförderung ist zu intensivieren.

Begründung: Das Monitoring zeigt, dass sich die Sprachkompetenzen der Zielgruppe deutlich verbessern (sowohl in der offiziellen Einstufung als auch in den Einschätzungen der Klientschaft und der Sozialarbeitenden). Dauernd stossen neue Personen dazu, die wiederum intensiven Förderbedarf aufweisen. Im heutigen Arbeitsmarkt sind geringe Deutschkenntnisse (mündlich und schriftlich) fast immer und auch im niederschweligen Bereich ein Hindernis. Zudem ist nach Einschätzung der Bildungs- und Berufsbildungsfachpersonen für den Zugang zu Massnahmen der Schweizer Berufsbildung die Erreichung des Sprachniveau B2 (nach GER) notwendig.

Empfehlung 3: Die berufliche Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist verstärkt zu fördern, indem einerseits ihre Integration ins schweizerische Berufsbildungssystem ermöglicht und unterstützt wird und andererseits Arbeitgeber für die spezifische Ausgangslage von VA sensibilisiert werden.

Begründung: Junge Erwachsene, die aufgrund einer zu späten Einreise nicht mehr die Gelegenheit hatten, in die Regelstruktur des Schweizer Schul- und Berufsbildungssystems zu kommen, sollen bis zu einem Alter von maximal 30 bis 35 Jahren gezielt zusätzlich gefördert werden. Eine Integration in den Arbeitsmarkt auf einer gewissen Qualifikationsstufe ist nachhaltiger und zahlt sich gesellschaftlich aus. Die Regelstrukturen des schweizerischen Berufsbildungssystems mit den heute aktuellen Massnahmen zur Optimierung (Brückenangebote, Case Management etc.) haben dabei Vorrang. Dort wo diese aber für die Zielgruppe zur beruflichen Qualifizierung nicht genügen, sind Zusatzangebote und Hilfestellungen anzubieten. Für schulisch schwächere Jugendliche ist vermehrt auch die Möglichkeit einer zweijährigen beruflichen Ausbildung (EBA) zu nutzen.

Für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration reichen spezifische Massnahmen für VA alleine nicht aus. Auch die Arbeitgeberseite muss umfassend einbezogen werden. Gezielte Informationen seitens Bund, kantonalen Arbeits- und Migrationsämtern sowie Sozialhilfebehörden darüber, dass VA berechtigt sind zu arbeiten, dass die Kantone im Auftrag des Bundes dafür sorgen müssen, dass sie dies tun können und dass VA

auch arbeiten wollen, ist wesentlich. Nebst dieser Sensibilisierung der Arbeitgeber sind Coaching-Modelle anzustreben, welche VA in Arbeit vermitteln und anschliessend als direkte Ansprechstellen für Fragestellungen aller Art zur Verfügung stehen, seien dies Fragen zu arbeitsrechtlichen Zusammenhängen oder zu Problemen und Konflikten mit den Arbeitnehmenden.

Empfehlung 4: Die Auswirkungen der unterstützungsrechtlichen Gleichstellung der VA sollen weiter verfolgt werden.

Begründung: Das Monitoring hat mit dem gewählten Beobachtungszeitraum 2008-2010 hauptsächlich die Umstellungsphase des Systemwechsels erfasst und weniger den Normalbetrieb. Zur Beobachtung der angestrebten Veränderungen war der Zeitraum zudem relativ kurz bemessen.

Abkürzungsverzeichnis

AL	Arbeitslose
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (= Arbeitslosenversicherungsgesetz)
BFM	Bundesamt für Migration
BL	Kanton Basel-Land
BS	Kanton Basel-Stadt
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
GER	Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
JE	Junge Erwachsene
LU	Kanton Luzern
SAR	Sozialarbeiter/-innen
SH / SoHi	Sozialhilfe
SHG	Sozialhilfegesetz
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
URL	Unterstützungsrichtlinien
VA / VAP	Vorläufig aufgenommene Personen, Ausländerausweis Kategorie F
VA FL	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge