

Bericht



Herausforderungen bei der Integration spät zugewanderter Jugendlicher und junger Erwachsener

Auswertung der explorativen Interviews in 13 Kantonen

23.08.2018

Im Auftrag von:

EDK Generalsekretariat

Frau Susanne Hardmeier, Generalsekretärin

Haus der Kantone, Speichergasse 6

3001 Bern

Autor:

Martin Stalder

stalder@kek-beratung.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzung	1
1.1	Mandat	1
1.2	Phasen des Integrationsprozesses	1
1.3	Zielgruppe	2
1.4	Kernfragen als Grundlage für die Interviews	2
1.5	Befragte Kantone und Gesprächspartner/-innen	2
2	Gemeinsame Ergebnisse in allen Kantonen	3
2.1	Flüchtlingskrise 2015/16.....	3
2.2	Integration braucht Zeit.....	3
2.3	Interdepartementale Zusammenarbeit.....	3
2.4	Noch keine Erfolgs- / Misserfolgs-Daten	4
3	Herausforderungen bei der Integration spät zugewanderter Jugendlicher und junger Erwachsener	5
3.1	Jugendliche und junge Erwachsene aus Familiennachzug	5
3.2	Stark schwankende Grösse und Zusammensetzung des Zielpublikums.....	5
3.3	Beschränkung der Dauer der BVJ auf 1 Jahr	6
3.4	Zusammenarbeit zwischen den Regelstrukturen der Berufsbildung und den Strukturen für die Integration	7
3.5	Jugendliche und junge Erwachsene mit Status N (im Asylverfahren)	8
3.6	Einbezug ALV/RAV und Sozialdienste der Gemeinden.....	8
3.7	Finanzierung.....	9
3.8	Konkurrenz um niederschwellige Lehrstellen.....	9
3.9	Integrationsvorlehre des SEM.....	10
3.10	Sans-Papiers.....	10
4	Workshop zur Validierung der Ergebnisse	11
5	Bewährte Modelle – Beiträge aus den Kantonen im Workshop	12

1 Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Mandat

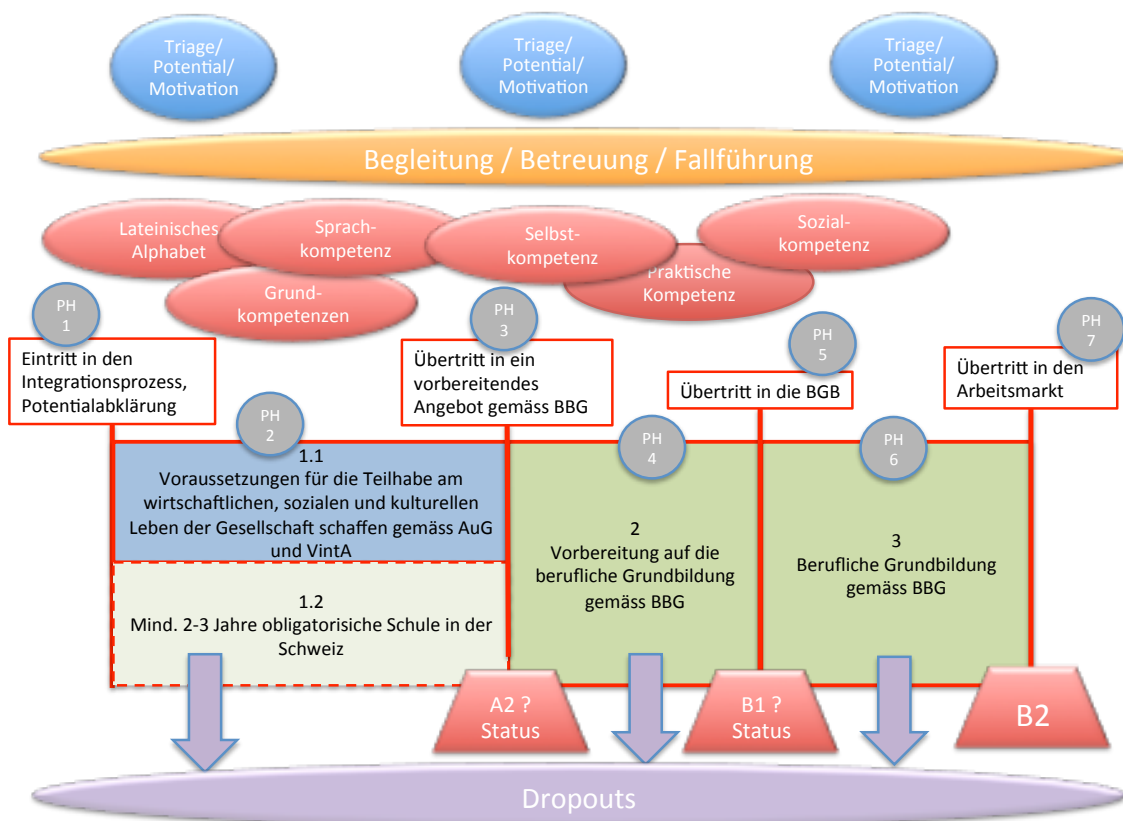
Die EDK-Plenarversammlung verabschiedete am 23. Juni 2016 im Einvernehmen mit dem SBFI und dem SEM eine Erklärung zu den Prinzipien für eine nachhaltige Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft der Schweiz. In einem Gespräch zwischen der EDK/SBBK, dem SBFI und den Organisationen der Arbeitswelt vom 30. Juni 2016 wurden die Folgearbeiten im Sinne der formulierten Prinzipien diskutiert und geplant. Unter anderem wurde die SBBK beauftragt, für den Bereich der Nahtstelle I effiziente und finanzierbare Brückenangebote, Triage- und Coaching-Modelle im Sinne von Good Practice bei den Kantonen zu erheben.

In einer ersten Phase wurden drei Kantone (BE, LU, NE) befragt und die Zwischenresultate in der Begleitgruppe am 6. Juli 2017 präsentiert. Die Begleitgruppe beschloss, dass die Befragung in weiteren zehn Kantonen durchgeführt werden soll.

Ziel der Erhebung ist es, Good Practice Modelle zur Integration von spät zugewanderten Personen darzustellen, die sich durch hohe Erfolgschancen für die Integration der Zielgruppe ins formale Bildungssystem auf Sekundarstufe II eignen und bei einer zunehmenden Zahl an Teilnehmenden entsprechend ausgebaut werden können.

1.2 Phasen des Integrationsprozesses

Als Basis für die Interviews wurde von der SBBK ein Phasenmodell der Integration dargestellt und den Interviewpartnern zusammen mit der Definition der Zielgruppe und den Kernfragen vorgängig zugestellt.



1.3 Zielgruppe

Bei der Zielgruppe handelt es sich um spät zugewanderte Jugendlichen und junge Erwachsene mit Bleibeperspektive, welche nicht mindestens zwei bis drei Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben und für welche die Voraussetzungen für die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in der Gesellschaft geschaffen werden müssen.

- Im Asylverfahren begleitet, unbegleitet
- Im Rahmen der Freizügigkeitsabkommen und aus Drittstaaten (z.B. durch Familiennachzug)

1.4 Kernfragen als Grundlage für die Interviews

- Welches sind die Probleme / Herausforderungen beim Eintritt in den Integrationsprozess?
 - für die Spätzugewanderten
 - für die involvierten Institutionen
 - aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen
- Wie wird mit diesen Herausforderungen umgegangen? (Erfolg / Misserfolg)
- Wer ist involviert?

1.5 Befragte Kantone und Gesprächspartner/-innen

1. Phase:

Bern: Simone Grossenbacher, Berufsschulinspektorin, Mittelschul- und Berufsbildungsamt Kanton Bern, Abteilung Berufsfachschulen

Luzern: Bettina Beglinger, Leiterin BIZ, Dienststelle Berufs- und Weiterbildung

Neuchâtel: Christel Bornand, Cheffe de l'office de l'insertion des jeunes en formation professionnelle (OFIJ)

2. Phase:

Aargau: Frau Joy Kramer, stellvertretende Sektionsleiterin Abteilung Berufsbildung und Mittelschule, Sektion Berufsvorbereitung, Beratung und Weiterbildung

Basel-Stadt: Herr Ueli Maier, Leiter Mittelschul- und Berufsbildungsamt MBS BS

Fribourg: Frau Sophie Voillat, BIZ, Koordinatorin Plateforme Jeunes und Frau Laura Besana Uwera, Amt für Arbeitsmarkt, Wiss. Mitarbeiterin, Mitglied in der kantonalen Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration

Genève: Frau Christina Kitsos, DIP, chargée des affaires migratoires und die Herren Erwin Fischer, DIP, directeur du Service de la formation professionnelle / Serge Baehler, DIP, secrétaire général adjoint (Projektleiter IVL) / Joel Petoud, DIP, directeur du service de l'accueil du postobligatoire (ACPO)

Nidwalden: Herr Ruedi Eigensatz, Pro-Rektor BFS Stans

Schaffhausen: Herr Ernst Schläpfer, Rektor BBZ Schaffhausen, Herr Kurt Zubler, kant. Integrationsdelegierter, Integrationsstelle (Integres), Herr Michael Böhm, BIZ

Ticino: Herr Furio Bednarz, Capo dell'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione, Herr Sergio Bello, Direttore Istituto della transizione e del sostegno, Frau Sara Grigniola Mammoli, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie

Thurgau: Herr Marcel Volkart, Amtschef Amt für Berufsbildung und Berufsberatung ABB und Frau Daniela Leichsenring, Leiterin Aufnahmestelle Integrationskurse

Vaud: Herr Jean-Daniel Zufferey, Adjoint au directeur général, Leiter der division des affaires intercantionales et de transition

Zürich: Frau Christina Vögtli, Co-Leiterin Betriebliche Bildung und Frau Barbara Schneider, Projektleiterin (Integrationsvorlehre IVL)

2 Gemeinsame Ergebnisse in allen Kantonen

Die nachfolgenden Aussagen beziehen sich ausschliesslich auf die befragten Kantone. Es ist aber anzunehmen, dass sie mehrheitlich ebenso auf die nicht befragten Kantone zutreffen.

2.1 Flüchtlingskrise 2015/16

Alle Kantone haben in den Jahren 2015/16 einen starken Zustrom an Flüchtlingen erlebt und haben in der Folge ihre Angebote für die Integration von Migranten/innen stark ausgebaut. Dies gilt auch für die spezifischen Angebote für die Integration von spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Je nach Kanton wurden dafür bestehende Strukturen ausgebaut oder völlig neue Strukturen und Angebote geschaffen.

Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, dass einige der neu geplanten und aufgebauten Angebote gar nicht in Betrieb genommen werden konnten, weil die Zahl der Migranten/innen nach dem Peak schnell wieder abgenommen hat. Der Aufbau von Angeboten im Bildungsbereich nimmt mehr Zeit in Anspruch als für ein kurzfristiges Reagieren auf eine veränderte Nachfrage nötig wäre.

2.2 Integration braucht Zeit

In allen Kantonen teilt man die Feststellung, dass die Integration von spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen Zeit braucht. Generell ist davon auszugehen, dass ab dem Zeitpunkt der Einreise mindestens 2 bis 3 Jahre Vorbereitung nötig sind, um den Übertritt in die Regelstrukturen der Berufsbildung vorzubereiten.

Diese Zeitspanne wird durch die in den letzten Jahren festgestellte Veränderungen in der Zielgruppe tendenziell noch verlängert – die zunehmend grössere Gruppe der Migranten/innen aus Afrika und insbesondere aus Eritrea bringt teilweise eine sehr geringe Vorbildung mit. Oft sind zunächst Kurse zur Alphabetisierung nötig.

Die nach Berufsbildungsgesetz vorgesehene Dauer für die Berufsvorbereitung von einem Jahr reicht jedenfalls höchstens in ganz seltenen Ausnahmefällen, um den Übertritt in die Regelstrukturen der Berufsbildung vorzubereiten. Deshalb müssen die Kantone andere Lösungen finden, entweder durch eine gezielte Anpassung der Regelstrukturen oder durch die Schaffung von auf das Zielpublikum zugeschnittenen Angeboten und Strukturen ausserhalb der Berufsbildung.

2.3 Interdepartementale Zusammenarbeit

Die interdepartementale resp. interinstitutionelle Zusammenarbeit spielt für den Aufbau, die Gestaltung, den Betrieb und die Finanzierung des Angebotes für die Integration von spät migrierenden Jugendlichen

und jungen Erwachsenen eine entscheidende Rolle. Nur wenn die zuständigen Instanzen der (Berufs-)Bildung, der Integration und der Sozialhilfe sich gut koordinieren, können auf das Zielpublikum gut ausgerichtete Angebote aufgebaut und finanziert werden.

Allerdings sind die Voraussetzungen dafür je nach Kanton sehr unterschiedlich: während die einen an eine lange schon bestehende Zusammenarbeits-Tradition anknüpfen können, mussten andere Kantone die entsprechende Zusammenarbeit zuerst aufbauen und etablieren.

In allen Kantonen ist neben der Bildungsdirektion (mit der Berufsbildung und den Mittelschulen) die Sozialdirektion (verantwortlich für die Integrationsprogramme) beteiligt. Die Direktionen für Wirtschaft und Arbeit sind in einigen Kantonen sehr wichtige an der Zusammenarbeit beteiligte Partner. In anderen Kantonen ist diese Direktion eher marginal an der Steuerung und Finanzierung des spezifischen Angebots zur Integration von spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen beteiligt.

2.4 Noch keine Erfolgs- / Misserfolgs-Daten

Die meisten spezifischen Massnahmen und Strukturen für die Integration von spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen wurden in den Kantonen ab Sommer 2016 gestartet. Deshalb sind bisher noch keine Aussagen über Erfolge / Misserfolge und Übertrittsquoten in die Regelstrukturen der Berufsbildung möglich. Die entsprechenden Daten werden erst in einigen Jahren vorhanden sein, wenn die Kantone das vorgesehene Monitoring konsequent umsetzen.

3 Herausforderungen bei der Integration spät zugewanderter Jugendlicher und junger Erwachsener

3.1 Jugendliche und junge Erwachsene aus Familiennachzug

Jugendliche und junge Erwachsene, die als Migranten/innen über die Arbeitsmigration oder durch den Familiennachzug in die Schweiz einwandern, stellen in den Kantonen üblicherweise die weitaus grössere Zielgruppe dar als Jugendliche und junge Erwachsene, die als Asylsuchende in die Schweiz gelangen. Während Letztere durch die für die Asylverfahren zuständigen Instanzen praktisch lückenlos erfasst und begleitet werden, können Erstere in den meisten Kantonen nicht systematisch erfasst werden. Für deren Empfang und Betreuung sind die Einwohnerdienste und bei Unterstützungsbedarf die Sozialdienste der Gemeinden zuständig. Nur wenn diese Dienste gut über die spezifischen Angebote und Möglichkeiten zur Vorbereitung auf die Berufsbildung informiert sind, können diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen an die richtigen Stellen vermittelt werden.

Die Interviews haben gezeigt, dass dies in kleineren, übersichtlichen Kantonen und Stadtkantonen tendenziell besser gelingt, weil dort weniger Dienste der Gemeinden beteiligt und die spezifischen Angebote der Vorbereitung auf die Berufsbildung besser bekannt sind. In grossen Kantonen, wo viele verschiedene Einwohnergemeinden zuständig sind, ist der für die Information und die Koordination zu betreibende Aufwand wesentlich grösser.

Zudem ist zu beachten, dass es für die Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dieser Zielgruppe in die auf die Berufsbildung vorbereitenden Angebote zwei hemmende Faktoren gibt: einerseits erhalten die Gemeinden für die Betreuung dieser Zielgruppe keine Integrationspauschale durch den Bund. Dies bedeutet, dass die allfälligen Kosten für die Vorbereitung auf die Regelstrukturen der Berufsbildung durch die Wohnortsgemeinden zu übernehmen sind, soweit sie nicht von den Jugendlichen oder ihren Familien getragen werden können. Andererseits sind die Jugendlichen und jungen Erwachsenen dieser Zielgruppe und ihre Familien meist eher an der Integration in den Arbeitsmarkt und der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit interessiert, als am Erwerb einer anerkannten Berufsqualifikation. Oft scheint es über Vermittlung von Familienangehörigen resp. Landsleuten einfacher zu gelingen, eine Hilfsarbeit zu finden als den Zugang zur Berufsbildung.

Damit Jugendliche und junge Erwachsene, die als Migranten/innen über die Arbeitsmigration oder durch den Familiennachzug in die Schweiz einwandern, erreicht und in die vorbereitenden Angebote der Berufsbildung integriert werden können, ist es also von entscheidender Bedeutung, dass auch diese Zielgruppe bei der Einwanderung in die Schweiz systematisch erfasst wird. Nur so können die vorhandenen Potentiale erkannt und als Basis für das Erreichen einer anerkannten Berufsqualifikation genutzt werden.

Dafür ist es entscheidend, dass die auf die Berufsbildung vorbereitenden Angebote den zuständigen Instanzen der Gemeinden bestens bekannt sind und dass diese Informationen ständig aktuell und präsent gehalten werden.

Hilfreich wäre es sicher auch, wenn die Einwohnergemeinden bezüglich der Finanzierung der auf die Berufsbildung vorbereitenden Angebote entlastet würden. Sei es dadurch, dass diese Angebote abgesehen von der Teilnehmergebühr durch die Kantone finanziert werden oder dadurch, dass die Teilnahme kostenfrei ist.

3.2 Stark schwankende Grösse und Zusammensetzung des Zielpublikums

Die Flüchtlingskrise in den Jahren 2015/2016 hat zu einer starken Zunahme der Asylgesuche und damit der Zuwanderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen Flüchtlingen geführt. Die befragten Kantone haben darauf mit dem Ausbau des bestehenden Angebots für die Vorbereitung auf die Berufsbildung reagiert

oder haben zusätzliche, neue Angebote geschaffen. Insbesondere wurde auch Angebote geschaffen, welche eine länger als im Berufsbildungsgesetz vorgesehene Vorbereitung von einem Jahr erlaubten.

Die Reaktion der Schengenländer, zu denen auch die Schweiz gehört, auf die Flüchtlingskrise hat aber dazu geführt, dass bereits ab 2016 die Zahl der Asylsuchenden wieder stark zurückging, und zwar auf ein vergleichbares Niveau wie vor der Krise. In der Zwischenzeit (Anfang 2018) ist die Zuwanderung über Asylgesuche noch weiter zurückgegangen und viele spezifische Angebote müssen abgebaut und gut qualifizierte Angestellte entlassen werden.

Dies trifft auch auf die spezifische für Jugendliche und junge Erwachsene im Asylverfahren geschaffene Angebote zu, welche auf die Regelstrukturen der Berufsbildung vorbereiten. Viele davon mussten im Jahr nach dem Aufbau wieder stark redimensioniert oder gar ganz aufgehoben werden.

In den Interviews hat sich zudem gezeigt, dass für die Kantone nicht nur die starke schwankende Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen Asylsuchenden eine grosse Herausforderung darstellt sondern auch die in den letzten Jahren stattfindende Veränderung der Zusammensetzung dieser Zielgruppe. In den letzten Jahren sind zunehmen Asylsuchende aus Ländern, welche aus ihren Herkunftsländern nur über eine sehr bescheidene Vorbildung verfügen oder die in einer anderen Schrift alphabetisiert sind. Dies hat dazu geführt, dass die Angebote viel weiter vorne ansetzen müssen und dass oft eine Alphabetisierung der Teilnehmenden am Anfang stehen muss. Zudem muss der Grossteil der Zielgruppe an das Schweizer Bildungssystem sowie die Schweizer Arbeitskultur und die damit verbunden Tugenden herangeführt werden. In den Interviews ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dass dies in Angeboten, welche den Erwerb von Wissen mit praktischer Arbeit in Betrieben kombinieren am besten gelingt. So können die Teilnehmenden auch unmittelbar erfahren, wozu das vermittelte Wissen und Können im Arbeitsalltag dient. Ein Modell, das sich ja auch in der dualen beruflichen Grundbildung als sehr erfolgreich erwiesen hat.

Das Angebote der auf die Berufsbildung vorbereitenden Kurse muss also in hohem Masse flexibel auf die stark schwankende Grösse und Zusammensetzung der Zielgruppe reagieren können. Die Kantone und Gemeinden sind dafür als Träger aufgrund der öffentlich-rechtlichen Anstellungsbedingungen wenig geeignet. Nicht zuletzt deshalb werden die Kursangebote verstärkt durch private Anbieter auf der Basis von Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen erbracht. Die privaten Anbieter können flexibler auf die stark schwankende Nachfrage reagieren, allerdings zulasten der Jobsicherheit der Angestellten.

3.3 Beschränkung der Dauer der BVJ auf 1 Jahr

Die Berufsvorbereitung ist durch das Berufsbildungsgesetz auf ein Jahr Dauer limitiert. Alle Kantone haben in den Interviews bekräftigt, dass diese Dauer in den meisten Fällen nicht ausreicht, um die spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welche in der Schweiz nicht vorher mindestens 2 bis 3 Jahre die Volksschule besucht haben, auf die Berufsbildung vorzubereiten.

Aufgrund der Zusammensetzung des Zielpublikums muss die Vorbereitung nämlich oft mit der Alphabetisierung beginnen und neben den Grundkompetenzen in Sprache und Mathematik auch viele neue soziale und kulturelle Kompetenzen vermitteln. Auch für die Berufsorientierung und das Absolvieren von Praktika ist genügend Zeit vorzusehen, damit die Berufswahl gelingen kann. Dafür reicht ein Jahr nur in Ausnahmefällen aus.

Die Kantone haben deshalb eigene Konzepte entwickelt, um die Berufsvorbereitung auf die nötige Dauer auszudehnen. Die einen Kantone begrenzen die Berufsvorbereitung auf ein Jahr und richten sie ausschliesslich auf das im Berufsbildungsgesetz dafür vorgesehene Zielpublikum aus, nämlich auf Jugendliche, die nach dem Absolvieren der Volksschule noch nicht für die Berufswahl und den Einstieg in die Berufsbildung bereit sind. Daneben haben diese Kantone ein spezifisch auf die Zielgruppe der spät Migrierenden ausgerichtetes Angebot an Vorbereitungskursen aufgebaut, welches 2 bis 4 Jahre dauert und aus einer Kombination von Alphabetisierung, schulischer Bildung, Arbeitseinsätzen, Praktika, Berufsorientierung etc. besteht.

Die Angebote werden durch verschiedenen Träger erbracht, auch von Berufsfachschulen, Anbietern von Motivationssemestern und Anbietern aus dem Bereich Integration. Genauso gemischt und breit ist in der Regel dann die Finanzierung abgestützt, wobei den Teilnehmenden zum Teil erhebliche Teilnahmegebühren auferlegt werden. Die Steuerung und Koordination eines solchen Angebots wird in der Regel durch ein Koordinationsgremium wahrgenommen und der Zugang zum Angebot über ein einheitliches Eingangsportal geregelt.

Andere Kantone haben versucht, ein vielfältiges Angebot der Berufsvorbereitung im Rahmen der Berufsbildung aufzubauen. Dazu werden neben dem Berufsvorbereitungsjahr (welches bei individuell gegebener Notwendigkeit um 1 Jahr verlängert werden kann) auch die Vorlehre und die Motivationssemester der RAV genutzt, um eine ausreichende Vorbereitung auf die Regelstrukturen der Berufsbildung zu gewährleisten. Diese Kantone sind sehr daran interessiert, dass die gesetzlichen Vorgaben des Berufsbildungsgesetzes für die Berufsvorbereitung flexibilisiert werden.

Alle befragten Kantone stimmen jedenfalls überein, dass die Berufsvorbereitung in der Regel 2 bis 4 Jahre in Anspruch nimmt, um anschliessend den Ansprüchen auf den Einstieg in eine berufliche Grundbildung zu genügen. Einigkeit besteht auch darin, dass dies angesichts des jungen Alters der Angehörigen der Zielgruppe eine lohnende Investition darstellt.

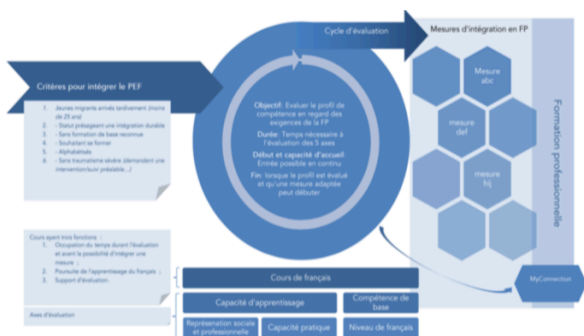
3.4 Zusammenarbeit zwischen den Regelstrukturen der Berufsbildung und den Strukturen für die Integration

In allen Interviews haben die Verantwortlichen in den Kantonen darauf hingewiesen, dass die gute Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Instanzen der Berufsbildung und der Integration, sowie mit den zuständigen Diensten der Gemeinden und des Arbeitsmarktes von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Heranführung des Zielpublikums an die Berufsbildung ist.

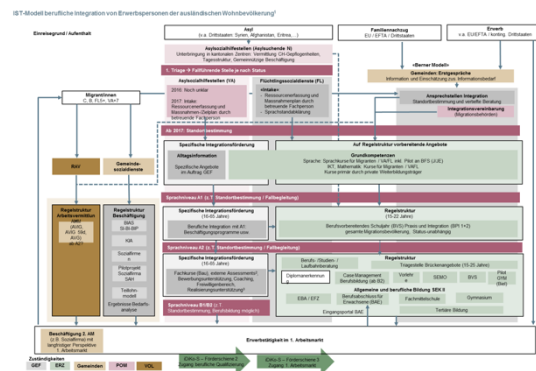
Dabei haben die Kantone unterschiedliche Modelle entwickelt, um die Zusammenarbeit zu gestalten, welche jeweils auf den lokalen Gegebenheiten und Erfahrungen aufbauen. Die zwei am häufigsten gefundenen Modelle sind einerseits der zentrale Zugang zu den Angeboten, welche als Dreh- und Angelpunkt funktioniert und das ganze System koordiniert. Andererseits gibt es verschiedene Kantone, welche das spezifische Angebot für spät migrierende Jugendliche und junge Erwachsene als Netzwerk gestalten und durch Koordinationsgremien steuern, in welche alle beteiligten Organisationen Einsitz nehmen.

Bildlich dargestellt wird das hier am Beispiel des Kantons Neuenburg, welche eine zentrale Drehscheibe als Zugang zu allen Angeboten nutzt, und dem Kanton Bern, welcher das Netzwerk der Angebote durch ein Gremium der interinstitutionellen Zusammenarbeit steuert und koordiniert.

zentrale Drehscheibe:



Netzwerk:



Unabhängig vom gewählten Modell ist es entscheidend, dass klare Absprachen zwischen den Beteiligten die Gestaltung, die Steuerung, die Finanzierung und die Koordination der Angebote gewährleisten. Oft sind als Grundlage dafür politische Entscheide und allenfalls gesetzliche Regelung nötig.

Nicht zuletzt ist es entscheidend für die öffentliche Wahrnehmung der Angebote, dass diese gut koordiniert und einheitlich gesteuert sind. Sonst kann in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, dass die knappen öffentlichen Mittel nicht effizient und effektiv eingesetzt werden.

3.5 Jugendliche und junge Erwachsene mit Status N (im Asylverfahren)

Spät migrierende Jugendliche und junge Erwachsene, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist (mit Ausweis N), haben während der Dauer des Verfahrens abgesehen von Sprachkursen keinen Anspruch auf Massnahmen zu Integrationsförderung. Dasselbe gilt in verstärktem Masse auch für die Angebote der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung. Diese sind von Gesetzes wegen nur für Personen mit einer regulären Aufenthaltsbewilligung zugänglich.

Viele Kantone sind aber dazu übergegangen, auch Jugendliche und junge Erwachsene mit Ausweis N in die auf die Berufsbildung vorbereitenden Kurse und Angebote aufzunehmen. Dies insbesondere wegen der Feststellung, dass angesichts der immer noch langen Dauer der Asylverfahren sonst wertvolle Zeit für die Integration verloren geht. Zudem besteht die Gefahr, dass sich Jugendliche und junge Erwachsene schnell an das Nichtstun und die Abhängigkeit von sozialer und finanzieller Unterstützung gewöhnen.

Obwohl eine klare gesetzliche Grundlage für die Zulassung dieses Zielpublikums und für die Finanzierung des entsprechenden Angebots fehlt, scheint es unter pragmatischen Aspekten richtig zu sein, mit der Vorbereitung auf die Berufsbildung möglichst früh nach der Zuwanderung in die Schweiz zu beginnen. Dies umso mehr, als in der Regel diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen in bestehende Angebote integriert werden können. Es gelang bisher auch regelmässig, die dafür nötige Finanzierung aus Fonds und privaten Quellen sicherzustellen.

Auch wenn die Bleibeperspektive dieser Jugendlichen und jungen Erwachsenen unsicher ist, scheint es sinnvoll zu sein, die Dauer des Asylverfahrens für Bildungsmassnahmen und die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung zu nutzen. Dies nutzt einerseits den Betroffenen selbst, die auch nach einer allfälligen Rückkehr ins Herkunftsland von der Bildung profitieren können, als auch der Schweiz, weil die Betroffenen dann während der Wartezeit sinnvoll beschäftigt sind und bei einem positiven Asylentscheid schneller in die Regelstrukturen der Berufsbildung integriert werden können.

Eine bisher nicht überwindbare Hürde für Jugendliche und junge Erwachsene mit Status N stellt der Abschluss eines Lehrvertrags dar. Dieser gilt als Arbeitsvertrag und ist deshalb nur mit einem geregelten Aufenthaltsstatus abschliessbar. Nur die Fortsetzung der Bildung an einer Mittelschule ist denkbar, kommt aber für die wenigsten Personen dieser spezifischen Zielgruppe in Frage.

3.6 Einbezug ALV/RAV und Sozialdienste der Gemeinden

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) respektive die Regionalen Arbeitsvermittlungen (RAV) haben keinen gesetzliche Auftrag, bei der Integration von spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen mitzuwirken. Die RAV haben aber sowohl mit den Motivationsseminaren SEMO also auch mit der Arbeitsvermittlung und dem damit verbundenen Bezug zu den regionalen Arbeitgebern Angebote, welche sich gut für die Integration der Zielgruppen nutzen liessen. In einzelnen Kantonen ist auch das Amt für Arbeit und Wirtschaft AWA und die zugehörigen RAV aktiv in das Netzwerk der Integrationsmassnahmen involviert. In einem Kanton (Fribourg) ist es sogar so, dass die Volkswirtschaftsdirektion vor vielen Jahren eine Struktur

und Angebote für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung¹ aufgebaut hat, welche heute auch für die Integration von spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzt wird. Allerdings lässt sich dabei auch feststellen, dass Arbeitsmarktintegration und Bildungsmaßnahmen nicht immer konfliktfrei zusammenpassen: es kann sich im Einzelfall die Frage nach der richtigen Priorität stellen.

Auch die Sozialdienste der Gemeinden oder Regionen haben keinen spezifischen Integrationsauftrag in Bezug auf das Zielpublikum der spät Migrierenden. Sie leisten aber finanzielle Unterstützung für den Lebensunterhalt und helfen bei gegebenem Bedarf mit, beispielsweise Kurskosten für die Teilnahme an spezifischen Angeboten für spät Migrierende zu finanzieren. Vor allem in Stadtkantonen, wenn der kantonale Sozialdienst für die soziale Existenzsicherung zuständig ist, wirken Sozialdienste auch in den Koordinationsgremien der Netzwerke für die Integrationsmassnahmen spät migrierender Jugendlicher und junger Erwachsener mit.

Sicher ist, dass sowohl die ALV als auch die Sozialhilfe durch eine langfristig gelingende Integration von jungen Migranten/innen entlastet werden. Ein qualifizierender Berufsabschluss reduziert das Risiko arbeitslos zu werden und dadurch auf Unterstützung angewiesen zu sein markant. Deshalb müssten beide Institutionen ein Interesse haben, an den beruflichen Integrationsmassnahmen für das Zielpublikum mitzuwirken.

3.7 Finanzierung

Viele Kantone haben seit längerer Zeit und auch aktuell eine angespannte Finanzlage und kennen mehr oder weniger einschneidende Sparprogramme auch in den Bereichen Bildung und Integration. Damit wird die Finanzierung eines spezifischen Angebots zur Vorbereitung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf die Regelstrukturen der Berufsbildung doppelt erschwert: einerseits durch die Sparprogramme an sich, welche einen bedarfsgerechten Ausbau der Angebote nicht immer zeitgerecht erlauben. Und andererseits sollen die spezifischen Angebote für das Zielpublikum durch eine gemischte, ressortübergreifende Finanzierung ermöglicht werden, was in Zeiten des Sparens besonders schwer gelingt.

In den Interviews hat sich gezeigt, dass es vielen Kantonen in dieser Situation gelungen ist, angepasste Lösungen zu entwickeln. Dabei werden neben den Beiträgen aus den verschiedenen beteiligten Departementen und Ressorts auch Gelder aus Fonds und Stiftungen zur Finanzierung eines spezifischen Angebots genutzt.

Zudem erheben verschiedene Kantone teilweise namhafte Kursbeiträge von den Teilnehmenden, was offenbar dazu führt, dass die Kurse als wertvoller erlebt werden und es zu weniger Problem mit mangelnder Motivation und Fehlzeiten der Teilnehmer/innen kommt. Die Sozialdienste der Gemeinden sind in der Regel bereit, die Kursbeiträge subsidiär mitzufinanzieren oder ganz zu übernehmen, wenn die spät migrierenden Jugendliche und jungen Erwachsenen respektive ihre Familien nicht in der Lage sind, diese Kosten zu tragen.

Insgesamt wurde in den Interviews festgestellt, dass eine Finanzierung, welche über die Nutzung der Integrationspauschale für Flüchtlinge hinausgeht, nur dann nachhaltig gelingt, wenn sie als Investition betrachtet wird, um künftigen Unterstützungsbedarf der Zielgruppe zu vermeiden.

3.8 Konkurrenz um niederschwellige Lehrstellen

Mehrere Kantone haben in den Interviews darauf hingewiesen, dass es zu einer zunehmend grossen Herausforderung wird, niederschwellige Lehrstellen für Migranten/innen zu finden. Viele von ihnen benötigen aus sprachlichen Gründen zuerst eine Anlehre oder eine zweijährige Lehre mit Berufsattest (EBA). Es wird

¹ interinstitutionelle Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung KFJ

offenbar zunehmend schwierig Lehrbetriebe zu finden, die bereit sind, junge Migranten/innen mit Sprachschwierigkeiten und zusätzlichem Unterstützungsbedarf anzustellen. Die meisten Lehrbetriebe sind eher auf der Suche nach leistungsstarken und talentierten Lernenden, welche eine berufliche Grundbildung ohne zusätzliche Unterstützung durch den Betrieb erfolgreich abschliessen können.

Zudem gibt es eine Konkurrenz unter den „schwachen“ Lernenden: neben den Migranten/innen mit ungenügenden Sprachkenntnissen und schlechter Vorbildung brauchen auch Jugendliche mit Lernbehinderungen und anderen Einschränkungen, welche die Volksschule in der Schweiz absolviert haben, niederschwellige Ausbildungsplätze und Lehrstellen. Da diese knapp sind, kommt es hier zu einer sehr nachteiligen Konkurrenz- und Verdrängungssituation.

Einige Kantone schätzen diese Situation als gravierend ein und befürworten verstärkte Bemühungen, EBA-Lehren und Anlehren/Vorlehren zu schaffen.

3.9 Integrationsvorlehre des SEM

Einige Kantone haben bereits in den Pilotversuchen für eine Integrationsvorlehre des Staatssekretariats für Migration (SEM) mitgewirkt. Die meisten Kantone sind nun dabei, die ordentliche Einführung der Integrationsvorlehre auf das Schuljahr 2018/2019 vorzubereiten.

Insbesondere kleinere Kantone haben aber grosse Mühe, das Konzept des SEM für eine Integrationsvorlehre in einem spezifischen Berufsfeld umzusetzen, da die Zahl der Teilnehmenden dafür zu klein ist und die Organisationen der Arbeitswelt nicht immer in gewünschter Masse mitarbeiten.

Viele Kantone sind deshalb der Meinung, dass das Konzept für die Integrationsvorlehre des SEM flexibilisiert werden müsste. In einigen Kantonen ist dies in Absprache mit dem SEM auch gelungen. So hat beispielsweise der Kanton SH ein spannendes Modell entwickelt, bei welchem die Teilnehmenden in der Integrationsvorlehre in den ersten sechs Monaten Orientierungspraktika in ganz verschiedenen Berufen absolvieren und erst anschliessend ein durchgehendes Praktikum im am besten geeigneten Beruf/Betrieb beginnen.

Auch das Tessin geht in diese Richtung, dass die Berufswahl erst im Laufe der Integrationsvorlehre stattfindet. Im Tessin besteht zudem auch nicht die Möglichkeit, in Absprache mit anderen Kantonen die Integrationsvorlehre in jeweils nur einzelnen Berufsfeldern anzubieten.

Von der gleichen Problematik betroffen sind auch grosse Kantone wie z.B. Basel-Stadt, wo das Mengengerüst von jungen Migranten/innen wegen des in Basel angesiedelten Erstaufnahmezentrums klein ist.

Auch die übrigen Kantone haben Schwierigkeiten, berufsfeldbezogene Klassen zu führen, denn eine überkantonale Koordination der in den Integrationsvorlehren angebotenen Berufsfeldern erweist sich als praktisch unmöglich.

Die Kantone sind der Meinung, dass sich die EDK in den Verhandlungen mit dem SEM für eine künftige Flexibilisierung der Berufsfeldorientierung in der Integrationsvorlehre einsetzen soll. Zudem, müsse eine Lösung gefunden werden für die Tatsache, dass das SEM nur eine Anschubfinanzierung für die Integrationsvorlehren anbietet und die Kosten in Anschluss bei den Kantonen bleiben.

Viele Teilnehmer/innen an den Interviews haben darauf hingewiesen, dass sie an einem interkantonalen Informations- und Erfahrungsaustausch über die Umsetzung der Integrationsvorlehre interessiert sind.

3.10 Sans-Papiers

Die Sans Papiers stellen eine vergleichsweise kleine Gruppe innerhalb der Zielgruppe der spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen dar. Im Jahr 2015 kam eine Studie zum Ergebnis, dass in der Schweiz

zwischen 58'000 und 105'000 Personen als Sans-Papiers leben². Im Kanton Genf hat sich im Rahmen des Projekts "Papyrus" gezeigt, dass allein in Genf gut 1'100 Personen, davon 400 Kinder, in diesem Status leben.

Jugendliche und junge Erwachsene mit dem Status Sans-Papiers sind aber aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus am schwierigsten zu erreichen. Am besten gelingt dies über spezialisierte Beratungsstellen und über die Schulen, denn diese dürfen auch ohne legalen Aufenthaltsstatus besucht werden, ohne eine Anzeige befürchten zu müssen.

Spätestens wenn es darum geht, einen Lehrvertrag (= Arbeitsvertrag) abzuschliessen, geht das aber ohne geregelten Aufenthaltsstatus nicht. Der Kanton Genf hat das Projekt (Papyrus) lanciert, um Sans Papiers unter genau definierten Bedingungen die Erlangung von legalen Dokumenten zu ermöglichen. Andere Städte in der Schweiz diskutieren zurzeit, ob sie ähnliche Projekte umsetzen wollen.

Auch wenn es sich nur um eine kleine Gruppe innerhalb der Zielgruppe handelt ist es eine lohnende Investition, diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen an die Berufsbildung heranzuführen und ihnen einen qualifizierenden Berufsabschluss zu ermöglichen.

4 Workshop zur Validierung der Ergebnisse

Ende März 2018 hat die SBBK in Bern einen Workshop zur Validierung der Ergebnisse aus den Interviews durchgeführt. An diesem wurden die oben beschriebenen Ergebnisse präsentiert und in mehreren Gruppen diskutiert und validiert.

Dabei waren folgende Fragen zu bearbeiten:

- welche Ergebnisse sind für uns relevant, welche nicht?
- welche Herausforderungen erleben wir auch so wie präsentiert, welche (teilweise oder ganz) anders?
- welche Herausforderungen sind vergessen gegangen – was müsste auch noch erwähnt werden?
- welche Lösungen / Projekte sind für uns interessant resp. bedeutsam?
- wie würden wir gerne weitere Lösungen entwickeln – gemeinsam, in Arbeitsgruppen, mit wem?
- welche Rolle soll und kann dabei die Kommission Übergänge der SBBK spielen?

Die Teilnehmer/innen waren sich einig, dass

- die präsentierten Ergebnisse relevant sind;
- die Gruppe der spät migrierenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welche auf dem Weg der Arbeitsmigration und des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, zu wenig systematisch erfasst werden und dass es sinnvoll ist, hier die Bemühungen zu verstärken;
- es nötig ist, die Angebote für die Vorbereitung auf die Regelstrukturen der Berufsbildung möglichst flexibel zu gestalten bezüglich der Einstiegstermine, der Dauer, der inhaltlichen Gestaltung und der Mengengerüste etc.;
- das Konzept der "Cité des Métiers"³, wie es in Genf umgesetzt wird, viel Potential hat, um das Zielpublikum umfassend zu erreichen und zu beraten;

² B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung (2015): Sans-Papiers in der Schweiz 2015

³ <http://citedesmetiers.ch/geneve>

- das Projekt "FORJAD"⁴ des Kantons Waadt vorbildlich ist bezüglich der Koordination von Sozialhilfe und Berufsbildung und die richtigen Anreize setzt, um Jugendliche zu einem qualifizierenden Berufsabschluss zu führen;
- das Konzept der Integrationsvorlehre des SEM bezüglich der Berufsfeldorientierung flexibilisiert werden soll und dass die Finanzierung, nach der Anschubfinanzierung durch das SEM, möglichst schnell geklärt werden muss;
- die Kommission Übergänge der SBBK für einen guten Informationsaustausch zum Thema besorgt sein soll, unter anderem auch durch weitere Workshops, die dem Erfahrungsaustausch dienen;
- es lohnend ist, die Personen mit einem Status als Sans-Papiers möglichst gut zu erreichen und eine Legalisierung ihres Aufenthaltsstatus nach dem Modell des Projekts "Papyrus" in Genf anzustreben ist;
- das Gleiche gilt auch für Jugendliche und junge Erwachsene im Asylverfahren mit Status N. Diese sollen möglichst umfassend in die Angebote für die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung integriert werden.

5 Bewährte Modelle – Beiträge aus den Kantonen im Workshop

Im Anschluss an den Validierungsprozess für die Ergebnisse aus den Interviews haben 4 Kantone interessante und aus ihrer Sicht bewährte Modelle für die Integration spät migrierender Jugendlicher und junger Erwachsener vorgestellt. Es handelte sich dabei um:

- Die Integrationskurse für 12 bis 24-jährige des Kantons Thurgau, präsentiert durch Felix Lengwiler, Rektor des Bildungszentrums Arbon
- Die "Plateforme Jeunes PFJ" als Eingangspforte für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung des Kantons Fribourg, präsentiert von Albert Studer, Berufs- und Laufbahnberater
- Das Pilotprojekt der Integrationsvorlehre Logistik im Kanton Zürich, präsentiert durch Christina Vögli, Leiterin der Abteilung Betriebliche Bildung des MBA Zürich
- Das Umsetzungsmodell der Integrationsvorlehre im Kanton Schaffhausen, präsentiert durch Ernst Schläpfer, Rektor des Berufsbildungszentrums Schaffhausen

Die Präsentation dieser Modelle hat gezeigt, dass ein grosses Interesse daran besteht, die gut funktionierenden Modelle aus anderen Kantonen kennen zu lernen, auch wenn für jeden Kanton eigene, passende Lösungen gefunden werden müssen.

Von den Themen her besteht in nächster Zeit vor allem ein Interesse daran, die Umsetzung der Integrationsvorlehren des SEM mit einem Erfahrungsaustausch zu begleiten. Die Kommission Übergänge der SBBK wäre prädestiniert, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Bern, 23. August 2018
KEK-Beratung GmbH
Martin Stalder



⁴ <https://www.vd.ch/themes/formation/etablissements-de-formation/centre-dorientation-et-de-formation-professionnelles-co-fop/forjad/>