

# **TK-Integrationsdialog 2012 – 2017**

## **Erkenntnisse Schlussfolgerungen Empfehlungen**

**3. November 2017**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>Übersicht Empfehlungen der Tripartiten Konferenz.....</b>	<b>4</b>
<b>Teil A: Arbeit und Bildung.....</b>	<b>7</b>
<b>Einleitung.....</b>	<b>7</b>
<b>Thema 1: Sek II-Abschlüsse bei spät zugewanderten Jugendlichen .....</b>	<b>7</b>
<b>Thema 2: Berufliche Aus- und Weiterbildung von zugewanderten Erwachsenen.....</b>	<b>12</b>
<b>Thema 3: Berufliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig     Aufgenommenen .....</b>	<b>16</b>
<b>Empfehlungen .....</b>	<b>21</b>
<b>Teil B: Aufwachsen .....</b>	<b>22</b>
<b>Einleitung.....</b>	<b>22</b>
<b>Thema 1: Gesunder Start ins Leben – auch für Säuglinge mit Migrationshintergrund... </b>	<b>25</b>
<b>Thema 2: Gerechtere Startchancen für alle beim Schulanfang .....</b>	<b>30</b>
<b>Thema 3: Eltern mit Migrationshintergrund fördern Integration ihrer Kleinkinder.....</b>	<b>34</b>
<b>Empfehlungen .....</b>	<b>38</b>
<b>Teil C: Zusammenleben.....</b>	<b>40</b>
<b>Einleitung.....</b>	<b>40</b>
<b>Thema 1: Stärkung der Integration vor Ort.....</b>	<b>41</b>
<b>Thema 2: Intensivierung des freiwilligen Engagements in der sozialen Integration von     Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen .....</b>	<b>46</b>
<b>Thema 3: Stimmung in der einheimischen Bevölkerung gegenüber Zugewanderten     verbessern.....</b>	<b>49</b>
<b>Empfehlungen .....</b>	<b>52</b>

## Einleitung

Erfolgreiche Integration erfordert auf verschiedenen Ebenen eine enge Zusammenarbeit

- zwischen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung;
- von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft;
- unter verschiedenen Politikbereichen wie Bildung, Arbeit, Soziales oder Gesundheit.

Vor diesem Hintergrund lancierte die Tripartite Konferenz (TK), die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, ab 2012 drei Dialoge, um die öffentlich-private Zusammenarbeit in den Integrationsbereichen Arbeiten, Aufwachsen und Zusammenleben zu vertiefen ([www.dialog-integration.ch](http://www.dialog-integration.ch)). Im Rahmen dieser Initiative haben staatliche und private Akteure auf gemeinsame Ziele hingearbeitet, Empfehlungen formuliert und konkrete Integrationsprojekte lanciert.

An der 3. Nationalen Integrationskonferenz (NIK) vom 19. Juni 2017, an der 250 staatliche und private Akteure aus den drei erwähnten Integrationsbereichen teilnahmen, konnte die TK eine positive Bilanz ziehen: Viele Dialogziele wurden erreicht, bei einigen sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Gleichzeitig sind neue Ziele gefragt, denn in der Integration besteht weiterhin Handlungsbedarf. Die erfolgreiche staatlich-private Zusammenarbeit ist fortzuführen und noch stärker auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene zu verankern.

Um dies zu konkretisieren, hat die TK mit Unterstützung von Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis eine Diskussionsgrundlage zu den drei Integrationsbereichen erarbeitet. Die Fakten und Analysen stützen sich auf den Statistischen Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, den das Bundesamt für Statistik (BFS) verfasste und im Hinblick auf die 3. NIK am 22. Mai 2017 veröffentlichte. Die entwickelten Szenarien skizzieren denkbare Situationen im Jahr 2030. Sie stellen keine Prognosen dar, sondern setzen mögliche Wegmarken für die künftige staatlich-private Zusammenarbeit, um die Integration gemeinsam weiter voranzubringen. Zur Veranschaulichung werden zudem gute Beispiele aus der Praxis aufgezeigt.

Anlässlich der 3. NIK wurden die Szenarien in moderierten Tischgesprächen intensiv diskutiert. Die Erkenntnisse aus diesen Diskussionen sind in das vorliegende finale Dokument eingeflossen. Es zeigt auf, bei welchen Themen und unter welchen Rahmen die staatlich-private Zusammenarbeit intensiviert werden kann. Gestützt darauf verabschiedete die TAK an ihrer Sitzung vom 3. November 2017 in den drei erwähnten Integrationsbereichen die nachfolgenden Empfehlungen an die zuständigen staatlichen und privaten Akteure. Mit diesen Empfehlungen will die TK dazu beitragen, die Integrationspolitik in den kommenden Jahren weiter zu stärken.

Das friedliche Zusammenleben, der innere Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt sind wichtige Errungenschaften unserer Gesellschaft, die im Interesse der gemeinsamen Wohlfahrt und der nachhaltigen Entwicklung der Schweiz zu erhalten und zu fördern sind. Deshalb kommt der Integrationspolitik auch zukünftig eine hohe Bedeutung zu. Ihr Ziel ist weiterhin, dass alle in der Schweiz lebenden Menschen am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilnehmen können, wie dies auch im Ausländer- und Integrationsgesetz verankert ist.

# Übersicht Empfehlungen der Tripartiten Konferenz

## Teil A: Arbeit und Bildung

### A1. Bund und Kantone

In der Schweiz haben rund 300'000 ausländische Erwerbspersonen keinen Abschluss auf Sekundarstufe II und sind dem Risiko von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit stark ausgesetzt. Deshalb empfiehlt die TK dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektionen (EDK) und der Schweizerischen Berufsbildungskonferenz (SBBK), die Flexibilisierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung weiter auszubauen. Das Bildungssystem soll durchlässig und offen für alle Altersgruppen sein, individuelle Situationen berücksichtigen und überregionale Angebote enthalten. Den Rahmen dazu bilden die Berufsbildungsgesetzgebung und das Weiterbildungsgesetz.

Die TK empfiehlt weiter, dafür zu sorgen, dass sowohl zugewanderte Jugendliche und ihre Eltern als auch Erwachsene über die berufliche Grund-, Aus- und Weiterbildung gut informiert sind; ihre Bedürfnisse sind dabei verstärkt zu berücksichtigen. Nicht zuletzt sollten Bund und Kantone bestehende und neue Finanzierungsformen prüfen, um auch Personen mit tiefem Einkommen oder Familienpflichten zu ermöglichen, sich beruflich zu qualifizieren und weiterzubilden, und um Fehlansätze zu vermeiden.

### A2. Sozialpartner

Damit mehr junge und erwachsene Zugewanderte eine berufliche Grundbildung abschliessen und sich weiter qualifizieren, braucht es auch die Unterstützung der Wirtschaft. Die TK empfiehlt den Sozialpartnern, Unternehmen und Arbeitnehmende systematisch für die berufliche Grund-, Aus- und Weiterbildung zu sensibilisieren. Dazu sollen sie mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone zusammenarbeiten. Die TK empfiehlt ihnen weiter, sich an der Entwicklung von Integrationsmassnahmen wie Lehrbetriebsverbänden oder Mentoringprojekten zu beteiligen.

Weiter lädt die TK die Sozialpartner dazu ein, ihre Beiträge zur Finanzierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus ihren paritätischen Fonds zu überprüfen. Nicht zuletzt sollten sie die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen regelmässig thematisieren.

Die TK empfiehlt auch den zuständigen Stellen bei Bund und Kantonen, ihre Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern weiterhin intensiv zu pflegen und sie namentlich bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen für die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen einzubeziehen.

### A3. Akteure der Integrationsagenda Schweiz

Die TK unterstützt die im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Ziele für eine raschere, effektivere und systematische Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sowie von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

## Teil B: Aufwachsen

### B1. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden

Im Bereich der frühen Kindheit ist derzeit viel in Bewegung, der Handlungsbedarf ist auf allen Ebenen gross: Die TK empfiehlt den Kantonen, Städten und Gemeinden, ihre Aktivitäten weiter auszubauen, eine Politik der Frühen Kindheit gesetzlich zu verankern respektive ganzheitliche Strategien und Netzwerke der Frühen Förderung zu entwickeln und die für die Umsetzung benötigten finanziellen Mittel bereitzustellen. Dabei ist der Frühbereich möglichst breit zu fassen (Soziales, Bildung, Gesundheit und Integration). Es ist sicherzustellen, dass die Angebote der Frühen Förderung auf unterschiedlichste Betreuungsbedarfe ausgerichtet, qualitativ hochwertig, verlässlich, flexibel und verbindlich miteinander vernetzt sind. Die Erreichbarkeit von Migrationsfamilien ist bei allen Angeboten regelmässig zu überprüfen.

Auf Bundesebene sollten die Aktivitäten der verschiedenen Ämter und Departemente, die sich mit dem Frühbereich befassen, stärker gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Derzeit laufen auf gesamtschweizerischer Ebene diverse zeitlich befristete Programme, in denen der Frühbereich eine wichtige Rolle spielt (Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, kantonale Aktionsprogramme in den Bereichen Ernährung, Bewegung und psychische Gesundheit, Umsetzung NCD-Strategie (=nicht übertragbare Krankheiten) des BAG etc.). Es ist zu prüfen, wie die Frühe Förderung losgelöst von Programmen oder Projekten auf Bundesebene nachhaltig verankert werden könnte.

Im Bereich der spezifischen Integrationsförderung lädt die TK das Staatssekretariat für Migration ein, zusammen mit den kantonalen, regionalen und kommunalen Integrationsfachstellen die Stärkung der Frühen Sprachförderung im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) zu prüfen.

Schliesslich stellen Bund und Kantone gemeinsam sicher, dass Familien mit Kleinkindern im Asylbereich adäquaten Zugang zu einer guten Gesundheitsversorgung und zu Angeboten der Frühen Förderung haben.

### B2. Berufs- und Dachverbände der Fachleute im Bereich der Frühen Förderung

Die TK empfiehlt den Berufs- und Dachverbänden der im Frühbereich tätigen Fachleute (Gynäkolog/innen, Haus- und Kinderärzt/innen, Hebammen, Mütter-/Väterberater/innen, Spitex-Dienste, Kita-Angestellten, Spielgruppenleiter/innen, SAVOIRSOCIAL und OdaSanté etc.) ihre Mitglieder systematisch für die Bedeutung transkultureller Kompetenzen zu sensibilisieren, den Bedarf allfälliger Unterstützungsmassnahmen zu eruieren und dafür zu sorgen, dass entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote bereitstehen. Dabei sollen sie mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone zusammenarbeiten.

### B3. Tripartite Konferenz

Die TK wird den Dialog Aufwachsen in reduzierter Form weiterführen, indem sie alle zwei Jahre in enger Zusammenarbeit mit der SODK<sup>1</sup> einen Informationsaustausch zum aktuellen Stand der Politik der Frühen Förderung in der Schweiz durchführt. Dabei soll der Fokus von Familien mit

---

<sup>1</sup> Die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich der Frühen Kindheit (0 bis 4 Jahre) liegt bei der SODK. Diese hat 2017 beschlossen, in den nächsten zwei Jahren der Förderung in der frühen Kindheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Das Thema soll gemeinsam mit der EDK und der GDK als Querschnittsaufgabe weiterentwickelt werden – die drei Konferenzen haben hierzu Eckwerte für die interkantonale Zusammenarbeit verabschiedet.

Migrationshintergrund ausgeweitet werden auf Programme, Aktivitäten und Massnahmen der Frühen Förderung generell. Eingeladen werden sollen neben den verantwortlichen staatlichen Stellen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden auch die Dachverbände der zentralen nichtstaatlichen Akteure im Frühbereich. Die Geschäftsstelle stellt der TK zu gegebener Zeit einen Antrag zum weiteren Vorgehen.

## **Teil C: Zusammenleben**

### **C1. Kantone, Städte und Gemeinden**

Kantone, Städte und Gemeinden stellen in Zusammenarbeit mit den privaten Akteuren vor Ort die Koordination der Freiwilligenarbeit für Zugewanderte, insbesondere aus dem Asylbereich, sicher und unterstützen diese. Sie prüfen die Einsetzung einer Migrationskommission oder andere Formen der institutionellen Partizipation. Sie stellen Informationen über die Mitwirkungsmöglichkeiten für Zugewanderte vor Ort zur Verfügung und verbreiten dieses Material aktiv über verschiedene Kanäle. Städte und Gemeinden prüfen zudem die Erarbeitung einer Integrationsstrategie bzw. eines Aktionsplanes.

### **C2. Zivilgesellschaftliche Organisationen**

Zivilgesellschaftliche Organisationen, auch jene der Migrationsbevölkerung, informieren Kantone, Städte und Gemeinden aktiv über ihre Integrationsprojekte und unterstützen sie bei der Verbreitung von Informationen. Sie engagieren sich für die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten. Sie informieren die Zugewanderten über die Partizipationsmöglichkeiten vor Ort. Grössere Organisationen (z.B. Sportverbände) prüfen die Einsetzung eines Integrationsverantwortlichen.

### **C3. Tripartite Konferenz**

Die TK beauftragt die Projektleitung, eine Fortsetzung des Dialogs Zusammenleben zu prüfen. Die Projektleitung macht gemeinsam mit anderen Akteuren eine Auslegeordnung und prüft Vorgehensweisen, ob und wie die Rahmenbedingungen für das Zusammenleben in der Schweiz verbessert werden können. Die Projektleitung stellt der TK zu gegebener Zeit einen Antrag zum weiteren Vorgehen.

## Teil A: Arbeit und Bildung

### Einleitung

Bei der Integration von Migrantinnen und Migranten sind Arbeit und Bildung zentrale Bereiche. Die Integration kann nur gelingen, wenn verschiedene staatliche Akteure und die Wirtschaft (Dachverbände, Sozialpartner, Unternehmen) eng zusammen arbeiten. Diese Zusammenarbeit wird auf allen Ebenen gepflegt, auf nationaler Ebene etwa im Rahmen von Spitzentreffen der Berufsbildung, der Fachkräfteinitiative oder des TK-Integrationsdialogs „Arbeiten – Chancen geben, Chancen nutzen“. Konkret umgesetzt wird die Zusammenarbeit vor allem auf kantonaler und lokaler Ebene, unter Einbezug der Sozialpartner.

Insgesamt funktioniert die Integration der Migrationsbevölkerung im Schweizer Arbeitsmarkt gut, auch im internationalen Vergleich. Doch die Zuwanderung von gering qualifizierten Personen stellen Staat und Wirtschaft vor Herausforderungen, die durch die steigenden Anforderungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt verschärft werden. Der Wandel zu einer wissens- und technologiebasierten Wirtschaft steigert die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften. Dazu kommen Automatisierung, Digitalisierung und die Auslagerung von Produktionsschritten ins Ausland. Kurz, für gering qualifizierte Arbeitskräfte (auch inländische) wird es zunehmend schwierig, im Arbeitsmarkt zu bleiben.

Ohne postobligatorischen Abschluss steigt das Risiko von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit und Armut, und damit auch das Risiko der sozialen Folgekosten für den Staat. Das gilt sowohl für Einheimische wie für Zugewanderte. Letztere aber stehen vor spezifischen Herausforderungen wie Sprachbarrieren, fehlende Kenntnisse über das hiesige Bildungssystem oder die Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Abschlüsse. Nicht zuletzt können kulturelle Unterschiede zum Hindernis werden. Wer sich zuerst die Werte der Schweizer Arbeitswelt (Pünktlichkeit, Qualität, Tempo) aneignen muss, braucht länger, um im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Wer Berufslehren oder berufliche Weiterbildung nicht aus seiner Heimat kennt, muss sich erst im Bildungssystem der Schweiz zurechtfinden.

Nachfolgend wird auf drei Zielgruppen eingegangen:

- Thema 1: Personen bis zum Alter von 25 Jahren, die erst gegen Ende oder nach Ende der obligatorischen Schulzeit in die Schweiz eingewandert sind und über keinen postobligatorischen Abschluss verfügen (im Text „spät zugewanderte Jugendliche“). Es handelt sich hier explizit um Personen, die nicht aus dem Asylbereich stammen; auf spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Asylbereich wird in Kapitel 3 eingegangen.
- Thema 2: Erwachsene Zugewanderte der ersten Generation, die über keinen postobligatorischen Abschluss verfügen.
- Thema 3: Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene im Erwerbsalter. Diese Zielgruppe wird gesondert behandelt, weil sie im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten vor höheren Hürden stehen (Dauer Asylverfahren, Fluchtgeschichte/Traumata).

### Thema 1: Sek II-Abschlüsse bei spät zugewanderten Jugendlichen

Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) haben sich 2006 gemeinsam das Ziel gesetzt, wonach 95% der 25Jährigen in der Schweiz über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen sollen. Dieses Ziel wurde seither mehrmals bekräftigt. Bei den 25Jährigen, die in der Schweiz geboren sind (also mit und ohne Migrationshintergrund), ist dieses Ziel erreicht, nicht aber bei den 25Jährigen, die im Ausland geboren sind (erste Einwanderergeneration). Besondere Herausforderungen stellen sich bei jungen Zugewanderten, die zum Zeitpunkt ihrer Einreise in die



Schweiz zu alt für den Eintritt in die obligatorische Schule sind. Ein direkter Einstieg in die berufliche Grundbildung ist meist aufgrund fehlender Sprachkenntnisse, allfälliger schulischer Lücken sowie fehlender Kenntnisse der kulturellen Gepflogenheiten nicht möglich; sie benötigen daher eine gezielte Förderung.

Zugleich wird durch den finanziellen Druck auf Bund und Kantone bei der Integrationsförderung gespart, unter anderem bei Sprachkursen, obschon diese für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zentral sind.

### 1.1 Fakten und Analyse

Gemäss der BFS-Bevölkerungsstatistik 2015 hat ein Drittel aller 15- bis 24-Jährigen in der Schweiz Migrationshintergrund. Von diesen knapp 310'000 Personen gehören 47% zur ersten Einwanderungsgeneration, sind also nicht in der Schweiz geboren. Da der Zeitpunkt der Einreise nicht erhoben wird, existieren keine gesicherten Zahlen zu den Personen, die erst gegen Ende oder nach Ende der obligatorischen Schulpflicht eingewandert sind und über keinen post-obligatorischen Abschluss verfügen. Das Büro Bass schätzt, dass zum Beispiel allein aus Portugal, dem Westbalkan und der Türkei jedes Jahr rund 2000 Personen dieser Altersklasse ohne Sek II-Abschluss einwandern.<sup>2</sup>

Junge Erwachsene der ersten Einwanderergeneration haben deutlich häufiger keine Sek II-Ausbildung als andere Gleichaltrige. 2015 verfügten 16% der 18- bis 24-jährigen Zugewanderten der ersten Generation weder über eine nachobligatorische Ausbildung noch waren sie in einer Ausbildung, gegenüber 4% der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund und 6% der Gleichaltrigen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation.<sup>3</sup> Ähnliche Werte finden sich bei den Abschlussquoten bei den 25- bis 34-Jährigen: 2015 hatten 3% der Schweizerinnen und Schweizer sowie 6% der Personen mit Migrationshintergrund zweiter Generation keinen Sek II-Abschluss, während es bei den Zugewanderten der ersten Generation 17% waren.<sup>4</sup>

Der Weg zum Sek II-Abschluss ist für viele ausländische Jugendliche schwieriger als für Schweizer Jugendliche. 2014/2015 waren 3% der Schweizer und 10% der ausländischen Schulabgängerinnen und Schulabgänger in einer Übergangsausbildung (Brückenangebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung).<sup>5</sup> Ein ähnlicher Trend wies der Lehrstellenbarometer vom August 2016 mit Anteilen von 5% bzw. 13% aus. Er zeigt auch, dass 11% der ausländischen und 6% der Schweizer Jugendlichen keine Aussicht auf eine Lehrstelle, Beschäftigung oder Arbeit. Auch der Unterschied bei der Anzahl Bewerbungsschreiben bleibt weiterhin sehr deutlich: Schweizer Lehrstellensuchende schrieben 2016 im Schnitt 9 Bewerbungen, ausländische deren 16. Nicht zuletzt bestehen laut Lehrstellenbarometer auch Unterschiede in der Unterstützung bei der Lehrstellensuche. So werden 97% der Schweizer Jugendlichen und 85% der ausländischen Jugendlichen von ihren Eltern unterstützt. Umgekehrt spielen Mentorinnen und Mentoren oder Coaches bei den ausländischen Jugendlichen (35%) eine wichtigere Rolle als bei den Schweizer Jugendlichen (21%).

Die Ausbildungslaufbahnen auf Sekundarstufen II verlaufen bei Schweizer und ausländischen Jugendlichen unterschiedlich, wie die Zahlen für 2014/2015 zeigen.<sup>6</sup> In der beruflichen Grundbildung (für Schweizer und ausländische Jugendliche mit 65% und 60% der beliebteste Weg) beträgt der Ausländeranteil 19%. Ausländische Jugendliche sind in den EBA-Grundbildungen deutlich übervertreten (39%) und in den EFZ-Grundbildungen knapp untervertreten (17%). Eine allgemeine

<sup>2</sup> Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von späteingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Büro Bass, 2016. Berechnungen Büro Bass für das SEM 2016, Daten 2008-2013.

<sup>3</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 46 ff.

<sup>4</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/alle-indikatoren/bildung/abgeschlossene-ausbildung.assetdetail.300778.html>

<sup>5</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.47.

<sup>6</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.47.



Ausbildung wählen 26% der Schweizer und der ausländischen Jugendlichen, der Ausländeranteil beträgt hier knapp 20%. Deutlich untervertreten sind ausländische Jugendliche an den gymnasialen Maturitätsschulen (13%), in den Ausbildungen zur Berufsmaturität (9%) und zur Fachmaturität (15%), leicht übervertreten an den Fachmittelschulen (22%).

Zusammengefasst zeigen die Daten, dass ausländische Jugendliche mehr Hürden überwinden müssen, um in eine Berufslaufbahn mit klaren Entwicklungsperspektiven und der damit verbundenen Arbeitsplatzsicherheit einzusteigen.

## 1.2 Szenario

2030 haben 95% aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahre der ersten Migrationsgeneration einen Sek II-Abschluss.<sup>7</sup>

## 1.3 Handlungsbedarf

Je später zugewanderte Jugendliche in die obligatorische Schule in der Schweiz eintreten, desto schwieriger ist es für sie, einen Sek II-Abschluss zu erreichen. Besondere Herausforderungen stellen sich bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die erst nach der obligatorischen Schulpflicht einwandern. Um Massnahmen gezielter auf diese Zielgruppe auszurichten, sollten der Einwanderungstermin und der Bildungsstand zu diesem Zeitpunkt detaillierter als bisher erfasst werden.

Sowohl die Grundkompetenzen der Jugendlichen als auch die Begleitung der Lernenden und der Lehrbetriebe sind zentrale Faktoren für einen erfolgreichen Sek II-Abschluss. Deshalb sind hier zusätzliche Investitionen nötig. Die Jugendlichen verfügen häufig über schwache Kenntnisse der lokalen Sprache und weisen auch andere Wissenslücken auf. Gleichzeitig sind sie in der Regel sehr motiviert und lernfreudig, was allfällige Schwierigkeiten zu Beginn der Ausbildung mittelfristig wettmachen kann. Das müsste potenziellen Lehrbetrieben besser vermittelt werden. Sehr wichtig ist auch die Entlastung der Betriebe bei der Betreuung der Lernenden und in administrativen Fragen.

### 1.3.1 Mehr Plätze für Brückenangebote schaffen und Lehrstellen für die Zielgruppe öffnen

Wenn Jugendliche nach der obligatorischen Schule nicht direkt in eine Ausbildung übertreten können, stehen ihnen in der Regel Brückenangebote<sup>8</sup> zur Verfügung. Diese sind jedoch für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene nicht immer zugänglich. Hürden sind zum Beispiel zu hohe Sprachanforderungen, zu tiefe Altersgrenzen oder ausländerrechtliche Einschränkungen. Zudem fehlen häufig Plätze, was zu Wartelisten führt. Weil die Betroffenen häufig auf die Brückenangebote vorbereitet werden müssen (Sprach- und Schulkenntnisse), sind auch mehr vorgelegerte Angebote nötig. Für die Brückenangebote sind in der Regel die kantonalen Bildungsdepartemente (Berufsbildungsämter) zuständig. Die Zuständigkeit bei den vorgelagerten Angeboten ist vielfältiger (Arbeitslosenversicherung ALV, Sozialhilfe, spezifische Integrationsförderung).

Nicht zuletzt sollten Brückenangebote für junge Erwachsene mit Migrationshintergrund stärker als bisher Einsätze im ersten Arbeitsmarkt umfassen. Diese bieten eine ausgezeichnete Möglichkeit, erste Erfahrungen in der Arbeitswelt zu sammeln und sich für einen Beruf zu entscheiden. Sie tragen auch dazu bei, Bildungsabbrüche zu vermeiden, die auf eine falsche Berufswahl zurückgehen. Dazu wären allerdings mehr Plätze nötig. Es besteht auch Bedarf nach Lehrstellen, die jungen Erwachsenen offen stehen. Damit genügend Plätze bereitgestellt werden, strebt die

<sup>7</sup> Auf Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Asylbereich wird in Kapitel 3 gesondert eingegangen.

<sup>8</sup> Der Begriff „Brückenangebote“ bezeichnet Massnahmen, welche Jugendliche und junge Erwachsene auf die berufliche Grundbildung vorbereiten.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine enge Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden und einzelnen Branchen an.<sup>9</sup>

### 1.3.2 Job Coaching und Case Management ausbauen

Die berufliche Ausbildung von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen bringt für alle Beteiligten spezielle Herausforderungen mit sich. Umso wichtiger ist eine adäquate Begleitung der Jugendlichen und der Lehrbetriebe. In etlichen Kantonen gibt es aber keine Ansprechperson, die Coachingfunktionen übernimmt und ein Vertrauensverhältnis zu Jugendlichen und Betrieben aufbaut. Eine klare Fallführung über eine bestimmte Zeit fehlt oft wegen ungeklärter Zuständigkeiten und mangelhafter interinstitutioneller Zusammenarbeit in den Kantonen.<sup>10</sup> Das Coaching oder Case Management sollte bis zum Lehrabschluss dauern und von derselben Person übernommen werden, da jeder Wechsel der Coaches oder der zuständigen Stellen einen Zeit- und Ressourcenverlust mit sich bringt. Das bedingt klare Zuständigkeiten und eine enge Koordination unter den beteiligten staatlichen Stellen. Solche Angebote sind auszubauen und dürfen nicht auf Jugendliche aus dem Asylbereich beschränkt werden.

### 1.3.3 Mehr Lehrbetriebsverbände schaffen

Lehrbetriebsverbände mit integriertem Job Coaching wie der Verbund Zuger Bildungsnetzwerk ([www.bildungsnetzzug.ch](http://www.bildungsnetzzug.ch)) entlasten die Lehrbetriebe bei der Betreuung und auf administrativer Ebene. Der Aufbau von Arbeitgebernetzwerken ist allerdings aufwendig und erfordert Zeit. Hier könnten regionale Arbeitgeber- und Branchenverbände wertvolle Unterstützung leisten. Zu prüfen wäre auch der Einbezug von Betrieben, die von Migrantinnen und Migranten geführt werden. Viele von ihnen haben noch keine Ausbildungsberechtigung oder können wegen ihrer Grösse nur einen Teil des Ausbildungsprogramms vermitteln. Die Lösung liegt in so genannten Ausbildungsverbänden, mit denen in den letzten Jahren gute Erfahrungen gesammelt wurden.

### 1.3.4 Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Eltern informieren

Die meisten Zugewanderten sind mit dem Schweizer Berufsbildungssystem nicht vertraut. Aus diesem Grund streben zugewanderte Jugendliche bzw. ihre Eltern andere Ausbildungen oder den direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt an. Bildungsinstitutionen und Berufsberatungsstellen leisten bei der Unterstützung der Jugendlichen für die Berufswahl viel, sollten ihre Angebote aber gezielter an die Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung anpassen. Auch die Wirtschaft zieht mit, etwa bei der Organisation von Berufsmessen für Schülerinnen und Schüler, dem Berufsmarketing oder bei der Entwicklung von Anforderungsprofilen.<sup>11</sup>

Da Eltern bei der Berufswahl eine ausschlaggebende Rolle spielen, ist es zentral, dass Zugewanderte das Berufsbildungssystem kennen. Nötig wäre zum Beispiel ein klarer Auftrag an staatliche Anlaufstellen, Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Eltern zu informieren. Dazu reicht Informationsmaterial allein nicht, wie die Erfahrungen zeigen. Im Kanton Freiburg beispielsweise werden Eltern, die ihre Kinder jeweils persönlich für die Volksschule anmelden müssen, bei dieser Gelegenheit über Bildungsmöglichkeiten auf Stufe Sek II informiert, so dass auch Geschwister erfasst werden können, die nicht mehr schulpflichtig sind.

Mit einer engeren Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen (obligatorische Schule, Berufsberatungs- und Informationszentren BIZ, Integrationsfachstellen) und privaten Akteuren könnten mehr Eltern als bisher erreicht werden. Es gibt eine Reihe von guten Beispielen, etwa Rundgänge mit Übersetzungen an Berufsmessen, Informationsanlässe von Einzelunternehmen oder Gewerkschaften für ihre Mitarbeitenden bzw. Mitglieder mit Kindern auf Sekundarstufe I oder Veranstal-

---

<sup>9</sup> Erklärung zu den Prinzipien für eine nachhaltige Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft in der Schweiz, Beschluss der EDK-Plenarversammlung vom 23. Juni 2016; [http://edudoc.ch/record/122607/files/PB\\_spaet\\_zugewanderte\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/122607/files/PB_spaet_zugewanderte_d.pdf).

<sup>10</sup> Bestandesaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I, D. Landert und Ch. Eberli, 2015 sowie Bestandesaufnahme zur Bildungsbeteiligung von späteingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Büro Bass, 2016.

<sup>11</sup> <http://www.sgv-usam.ch/events/medienkonferenzen/anforderungsprofile.html>

tungen bei Migrantenvereinen oder Religionsgemeinschaften, an denen Landsleute mit Vorbildfunktion auftreten. Ebenfalls gut geeignet sind aufsuchende Integrationsprojekte wie „Femmes-Tische“ oder „Väter-Foren“, die gezielte Informationen rund um die Berufsbildung vermitteln.

Besonders schwer zu erreichen sind 16- bis 25-Jährige, die im Rahmen des Familiennachzugs zu einem ausländischen Ehepartner in die Schweiz einwandern und hier weder eine Ausbildung noch eine Arbeitsstelle in Betracht ziehen. Um sie für die Bedeutung der beruflichen Grundbildung zu sensibilisieren, müssen Kantone, Städte und Gemeinden neue Ansätze finden. Eine Möglichkeit, sie zu erreichen, sind individuelle Begrüssungsgespräche nach ihrer Ankunft in der Schweiz, etwa bei der Anmeldung auf der Wohngemeinde.

#### 1.3.4 Chancengleichheit bei der Lehrstellensuche verbessern

Dass ausländische Jugendliche nach wie vor rund doppelt so viele Bewerbungen wie Schweizer Jugendliche schreiben müssen, bis sie eine Lehrstelle finden, liegt nicht allein an allfälligen schwachen Sprachkenntnissen oder Schulleistungen. Auch Unsicherheiten und Vorurteile auf Seiten der Lehrbetriebe spielen eine Rolle.<sup>12</sup>

Die wenigsten Unternehmen haben sich bisher für anonymisierte Bewerbungsverfahren erwärmen können. Deshalb bleibt nur der Weg, Lehrbetriebe gezielt zu sensibilisieren, um die Chancengleichheit bei der Lehrstellensuche für ausländische Jugendliche zu verbessern. Gefordert sind hier in erster Linie Arbeitgeberdachorganisationen und Branchenverbände. Diese können von staatlichen Stellen wie Berufsbildungsämtern und Integrationsfachstellen dabei unterstützt werden, Aktivitäten und Kampagnen zu entwickeln und umzusetzen. Auch staatliche und staatsnahe Arbeitgebende sind aufgefordert, ihre Praxis bei der Besetzung von Lehrstellen unter die Lupe zu nehmen.

#### 1.3.5 Mentoring bei der Lehrstellensuche ausbauen

Ausländische Eltern verfügen oft nicht über das nötige Beziehungsnetz, um ihre Kinder bei der Lehrstellensuche zu unterstützen. Laut dem Lehrstellenbarometer vom August 2016 versucht jeder dritte ausländische Jugendliche, dieses fehlende Netz mit einer Mentorin oder einem Coach zu ersetzen. Diese Unterstützung wird oft in freiwilliger Arbeit geleistet. Die bestehenden Mentoringprojekte für die Lehrstellensuche vermögen den Bedarf nicht zu decken, unter anderem, weil sie Schwierigkeiten haben, Mentorinnen und Mentoren zu finden. Staatliche Stellen, OdA und Nichtregierungsorganisationen sollten enger zusammenarbeiten, um solche Projekte deutlich auszuweiten und sie öffentlich breit bekannt zu machen. Gefragt wären auch Unternehmen, die zum Beispiel betriebsintern Mentorinnen und Mentoren suchen und unterstützen. Nicht zuletzt sollten auch Migrantinnen und Migranten für ein Mentoring gewonnen werden, weil sie eine spezielle Vorbildfunktion übernehmen können.

### **1.4. Good Practices**

Der Kanton Waadt hat das Übergangsjahr für Schulabgängerinnen und -abgänger, die nicht nahtlos in eine Sek II-Ausbildung übertreten, in sogenannte „**Transitionsschulen**“ (écoles de la transition“) überführt. Der Unterricht in verschiedenen Fächern wird mit Berufsberatung und Praktika bei Betrieben ergänzt. In diesen Schulen wurden Klassen für Jugendliche eingerichtet, die im Alter von 15 bis 20 Jahren in die Schweiz eingewandert sind, um sie auf eine Sek II-Ausbildung vorzubereiten. Während eines Jahres erhalten sie Unterricht in verschiedenen Fächern, hauptsächlich Französisch und Mathematik, und werden in den Schweizer Alltag und die Werte der Arbeitswelt eingeführt. Weiter werden sie bei der Auswahl ihrer beruflichen Grundbildung beraten.

---

<sup>12</sup> Imdorf, Ch. & Scherr, A. (2015). Chancengerechtigkeit und Diskriminierung beim Übertritt in die Berufsausbildung. In A. Haenni Hoti (Hrsg.), Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen (Studien + Berichte, 37A, S. 83-89). Bern: EDK.

Der Verein **Netzwerk BerufsbildnerInnen**, den der Gewerbeverband Basel-Stadt gegründet hat, führt seit 2015 regelmässig Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen durch. In diesem Rahmen werden Berufsbildnerinnen und Berufsbildner für die Potenziale von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, auch aus dem Asylbereich, sensibilisiert.

Im Kanton Luzern bieten die Integrationsfachstelle und das Beratungs- und Informationszentrum (BIZ) unter dem Titel „**Info-Kompass Beruf – Arbeit – Weiterbildung**“ Inputs von Fachpersonen an. Diese Inputs können kostenlos gebucht werden. Bei Bedarf stehen Dolmetschende zur Verfügung. Das Angebot wurde gezielt für die Information von Migrantinnen und Migranten konzipiert. Es ist an Organisationen, Vereine, Gemeinden, Unternehmen und weitere interessierte Gruppen gerichtet.

Die Schweizerische Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) lancierte 2008 im Kanton Zürich das Programm **Job Caddie**: Mentorinnen und Mentoren unterstützen in freiwilligen Engagements Jugendliche, die während der Berufslehre Probleme haben oder nach der Lehre keine Stelle finden, aber auch junge Erwachsene, die eine erste Berufslehre beginnen wollen. Das kostenlose Angebot hat inzwischen auch in Zug und Bern Fuss gefasst. Die 2017 geschaffene Koordinationsstelle Job Caddie Schweiz wird das Projekt auf weitere Kantone und Regionen ausweiten.

## Thema 2: Berufliche Aus- und Weiterbildung von zugewanderten Erwachsenen

Die ständige ausländische Wohnbevölkerung weist einen höheren Anteil an Erwerbsfähigen ohne postobligatorische Abschlüsse auf als die einheimische Bevölkerung. Sie ist dem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit stärker ausgesetzt, da die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften steigt. Deshalb sollte das Potenzial der ansässigen Ausländerinnen und Ausländer durch geeignete Aus- und Weiterbildungsangebote besser gefördert und genutzt werden. Dies könnte auch dazu beitragen, den Fachkräftemangel im Inland zu mindern und die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften im Ausland zu senken. Dazu sollten die Angebote und Rahmenbedingungen der Aus- und Weiterbildung für Erwachsene optimiert und gestärkt werden, etwa im Rahmen der Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes.

### 2.1. Fakten und Analyse

Höheres Risiko von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe bei gering qualifizierten Zugewanderten: Gemäss ILO lag 2015 die Arbeitslosenquote aller gering Qualifizierten in der Schweiz bei 9%. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede, wenn die Staatsangehörigkeit herangezogen wird: Unter den ausländischen gering Qualifizierten ist die Arbeitslosenquote mit 12,3 % doppelt so hoch wie bei Schweizerinnen und Schweizern mit gleichem Bildungsniveau (6%). Eine ähnliche Verteilung findet sich in der Sozialhilfe: Von den ausländischen Sozialhilfebeziehenden haben rund 60% keine berufliche Grundbildung, bei den Schweizer Sozialhilfebeziehenden sind es halb so viele.

Erste Migrationsgeneration überdurchschnittlich betroffen: 2015 hatten 17% der 25- bis 34Jährigen und 24% der 35- bis 44Jährigen nach der obligatorischen Schule keine weiterführende Ausbildung absolviert. In den gleichen Altersgruppen ohne Migrationshintergrund lagen die Anteile bei 3% und bei der zweiten Migrationsgeneration bei knapp 6%.<sup>13</sup> Insgesamt hatten 2015 etwa

---

<sup>13</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.asset-detail.1300159.html>.

325'000 ausländische Erwerbspersonen keinen Sek II-Abschluss.<sup>14</sup> Diese Daten sind besorgniserregend, da ein klarer Zusammenhang zwischen Bildungsabschlüssen und Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt besteht.

Verbleib im Arbeitsmarkt zunehmend abhängig von Sek II-Abschluss: Die Schweiz weist unter den OECD-Ländern einen vergleichsweise hohen Bildungsstand auf. Dieser stellt einen wichtigen Standortvorteil für die Schweizer Wirtschaft dar. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Qualifikationsanforderungen auch in Zukunft hoch bleiben oder steigen werden. Studien zeigen, dass Ausbildungslosigkeit mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden ist und sich die Investition in eine Ausbildung aus volkswirtschaftlicher Sicht auszahlt.<sup>15</sup>

Grundkompetenzen als Schlüssel zur beruflichen Aus- und Weiterbildung: Gering qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern fehlen oft die nötigen Grundkompetenzen für die berufliche Aus- und Weiterbildung. So verwenden 40 Prozent der Zugewanderten der ersten Generation mit einem obligatorischen Schulabschluss die lokale Landessprache daheim nicht und zählen sie auch nicht zu den Sprachen, die sie beherrschen; das sind doppelt so viele wie bei den Zugewanderten mit Sek II-Abschluss.<sup>16</sup> Weitere Hindernisse sind fehlende Grundkenntnisse in Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) oder Rechnen sowie mangelnde Kompetenzen, um selbständig zu lernen. Solche Grundkenntnisse und Kompetenzen gelten als der Schlüssel für den Einstieg in die berufliche Aus- und Weiterbildung. Doch viele Betroffene kennen die Angebote gar nicht, die ihnen helfen würden, die Lücken zu schliessen.

Unterschiedliche Teilnahme an der nicht formalen Weiterbildung: Grundkompetenzen werden häufig im Rahmen der nichtformalen Weiterbildung vermittelt. Doch Zugewanderte der ersten Generation ohne Sek II-Abschluss beteiligen sich deutlich seltener an der nichtformalen Weiterbildung (30%) als Schweizerinnen und Schweizer oder Zugewanderte der zweiten Generation mit gleichem Bildungsstand (je 43%).<sup>17</sup> Eine höhere Teilnahme an der nichtformalen Weiterbildung wäre aber zentral, damit sich diese Zielgruppe beruflich weiter qualifizieren kann.

## 2.2. Szenario

2030 unterscheidet sich die Weiterbildungsbeteiligung von Erwachsenen ohne nachobligatorischen Abschluss der ersten Zuwanderergeneration nicht mehr signifikant von der Beteiligung der Erwachsenen mit dem gleichen Bildungsniveau, die in der Schweiz geboren sind.

## 2.3. Handlungsbedarf

Die Umsetzung dieses Szenarios erfordert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren und der Wirtschaft (Sozialpartner und Betriebe). Auf staatlicher Seite können die Bildungsbehörden auf nationaler und kantonaler Ebene (Staatsekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBF, kantonale Erziehungsdirektionen und Berufsbildungsämter) mit Informations- und Sensibilisierungsarbeit sowie mit der Unterstützung von Pilotprojekten dazu beitragen, den Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung zu verbessern. Eine wichtige Rolle spielen Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), Sozialdienste sowie, auf privater Seite, die Sozialpartner und Unternehmen.

<sup>14</sup> SAKE, siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.1300159.html>.

<sup>15</sup> Fritschi et al. (2012). Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit mit Fokus auf Validierung und Ausbildungsabbrüche.

<sup>16</sup> [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/alle-indikatoren.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/alle-indikatoren.html).

<sup>17</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.49.

### 2.3.1 Information und Sensibilisierung der Arbeitskräfte und Betriebe intensivieren

Zugewanderte Arbeitskräfte kennen in der Regel weder das berufliche Aus- und Weiterbildungssystem der Schweiz noch die entsprechenden Angebote vor Ort. Am einfachsten zu erreichen sind sie am Arbeitsplatz. Es ist deshalb naheliegend, dass Unternehmen und Gewerkschaften ausländische Arbeitskräfte gezielt über den Nutzen beruflicher Aus- und Weiterbildung sowie über Kurs- und Beratungsangebote informieren.

Auch die Betriebe sind noch zu wenig informiert und sensibilisiert. Sie anzusprechen, ist in erster Linie Aufgabe der Branchenverbände. Um diese Arbeit zu unterstützen, hat das SBFI im Sommer 2017, im Rahmen des verbundpartnerschaftlich getragenen Projekts „Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene“, eine Informations- und Sensibilisierungskampagne lanciert. Sie soll insbesondere KMU dafür gewinnen, qualifizierungswillige Mitarbeitende über mögliche Aus- und Weiterbildungen zu informieren und sie auf ihrem Weg zu unterstützen.

Eine wichtige Rolle in der Information und Sensibilisierung spielen auch die RAV, die Sozialdienste und die Anbieter der Arbeitsmarktwiedereingliederung: Sie stehen in direktem Kontakt zu Arbeitslosen, die mit beruflicher Weiterbildung ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern könnten.

Arbeitskräfte ohne postobligatorischen Abschluss aus Ländern, in welchen weder das Prinzip „lebenslanges Lernen“ noch die Erwachsenenbildung breit verankert ist, haben oft Mühe mit der Vorstellung, nochmals die Schulbank zu drücken. Hier könnten Landsleute, die sich in der Schweiz weitergebildet haben, eine Vorbildfunktion übernehmen. Deshalb sollten staatliche Stellen einerseits enger mit Schlüsselpersonen und Migrantenorganisationen zusammenarbeiten und andererseits Branchen und Gewerkschaften entsprechende Kontakte vermitteln.

### 2.3.2 Grundkompetenzen für berufsbezogene Aus- und Weiterbildung fördern

Ausländischen Arbeitskräften ohne postobligatorische Ausbildung fehlen oft die Grundkompetenzen, um sich beruflich zu qualifizieren. Es geht in erster Linie um Sprachkenntnisse, aber auch um IKT oder Rechnen. Für bildungsferne Menschen kann das selbständige Lernen ebenfalls ein Hindernis sein. Sowohl die Sozialpartner verschiedener Branchen als auch staatliche Stellen haben ihr Angebot an praxisbezogenen Sprachkursen in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. In die Förderung anderer Grundkompetenzen wurde bisher hingegen weniger stark investiert, auch wenn diese im Weiterbildungsgesetz verankert ist. Ein grosser Weiterbildungsbedarf ergibt sich aus der Digitalisierung. Hier ist letztlich jedes Unternehmen gefordert, die Arbeitsmarktfähigkeit seiner Mitarbeitenden und damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

### 2.3.3 Rahmenbedingungen für die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungen verbessern

Die gezielte Förderung von Mitarbeitenden (z.B. Standortbestimmung, Potenzialanalyse, Aus- und Weiterbildungen) ist in erster Linie Sache der einzelnen Unternehmen und der Branchen. Sie sind aber auf eine staatliche Mitwirkung angewiesen, zum Beispiel, wenn es darum geht, überregionale Angebote für branchenbezogene Bildungsgänge zu schaffen, um eine ausreichende Teilnehmerzahl zu sichern.

Die Bildungsteilnahme hängt nicht nur vom Willen der Erwerbstätigen ab. Zeitaufwand, Dauer, Kosten oder die Unvereinbarkeit von Arbeits- und Kurszeiten können grosse Hindernisse darstellen, ganz besonders, wenn es um längere Ausbildungen wie einen Berufsabschluss geht. Das Entgegenkommen der Arbeitgebenden (Schichtplanung, flexible Arbeitszeitmodelle) kann ausschlaggebend sein. Genauso wichtig ist es, dass die Angebote zeitlich und inhaltlich den Bedürfnissen von erwachsenen Erwerbstätigen entsprechen.

Nicht zuletzt stellt sich die Finanzierungsfrage. Die Übernahme der Ausbildungskosten ist je nach Kanton und Branche sehr unterschiedlich geregelt. Die kantonalen Berufsbildungsämter sind daran, die Frage der direkten Kosten anzugehen, um die Angebote der beruflichen Nachqualifizierung für die Teilnehmenden möglichst kostenlos zu gestalten. Vorbild ist der Kanton Genf, in dem

alle Angebote der beruflichen Nachqualifizierung für die Teilnehmenden kostenlos sind. In gewissen Branchen übernehmen die paritätischen Fonds der Sozialpartner die vollen Kurskosten, zum Beispiel für die Nachholbildung EFZ Maurer. Diesem Beispiel sollten weitere Branchen mit Gesamtarbeitsverträgen und paritätischen Fonds folgen.

In der Regel bezahlen Betriebe ihren Mitarbeitenden, die seit längerem angestellt sind und einen Berufsabschluss nachholen, einen unveränderten Lohn. Anders sieht es aus, wenn sie Erwachsene als Lernende neu aufnehmen. Hier sollten Staat und Wirtschaft gemeinsam neue Ansätze entwickeln, damit auch Erwachsene mit Familienpflichten einen Berufsabschluss nachholen können. Zur Diskussion stehen verschiedene Lösungsansätze, die eingehender geprüft werden sollten, zum Beispiel die Idee von Stipendienfonds. Der Kanton Waadt macht mit dem Programm „Forjad“ gute Erfahrungen: 18- bis 25jährige Sozialhilfeabhängige, die eine berufliche Grundbildung absolvieren, erhalten während der Ausbildung statt Sozialhilfe ein Stipendium. Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Betriebe von Anfang an den Lohn des letzten Lehrjahres bezahlen, während die Sozialhilfe die Differenz zu den effektiven Lebenshaltungskosten finanziert.

Grundsätzlich sollten Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt die bestehenden Massnahmen für ein flexibles und modulares Bildungssystem ausbauen, das durchlässig und offen für alle Altersgruppen und individuelle Situationen ist, und sich dabei auf bestehende gute Erfahrungen stützen.

Die Optimierung der Rahmenbedingungen setzt eine engere staatlich-nichtstaatliche Zusammenarbeit voraus, die auch Lösungen für die finanzielle Unterstützung von Bildungsteilnehmenden umfassen sollte.

#### **2.4. Good Practices**

Fachleute plädieren regelmässig dafür, Grundkompetenzen wie Sprache, Rechnen oder Informatikkenntnisse im Rahmen von beruflichen Aus- oder Weiterbildungen zu vermitteln, anstatt den Erwerb dieser Kompetenzen vorzulagern. Ein Beispiel für diesen Weg ist die **Basisqualifizierung „Progresso“** in Gastgewerbe und Hotellerie. Der fünfwöchige Kurs umfasst neben Fachunterricht auch eine tägliche Doppellektion Sprachunterricht. Dieses parallele Vorgehen erlaubt es den Migrantinnen und Migranten, die erworbenen Sprachkenntnisse während des Fachunterrichts anzuwenden und zu festigen.

Im **Kanton Solothurn** können seit 2012 erwachsene Arbeitnehmende ohne Berufsabschluss und mit mindestens fünf Jahren Berufserfahrung das Eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ) **Produktionsmechaniker/in** erlangen. Die berufsbegleitende Ausbildung dauert zwei Jahre. Sie wurde in enger Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, der Gewerblich-Industriellen Berufsfachschule und Industrieunternehmen der Region entwickelt; letztere hatten den Anstoss gegeben. Ausschlaggebend für den Erfolg der Ausbildung, die zu 80 Prozent von Migrantinnen und Migranten genutzt wird, ist die Anpassung der Unterrichtszeiten an die Schichtpläne in den Unternehmen.

Der Kanton Genf hat über ein Dutzend **modularisierter Ausbildungsgänge** geschaffen, um gering qualifizierten Erwachsenen mit Berufserfahrung den Weg zu einem anerkannten Berufsabschluss (Eidgenössisches Berufsattest EBA oder Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis EFZ) zu erleichtern. Die Module werden einzeln mit einer Prüfung abgeschlossen, die Gesamtheit der bestandenen Module führt zum EBA oder zum EFZ. Eine übergreifende Abschlussprüfung entfällt. Die Teilnahme ist für alle kostenlos, die im Kanton Genf wohnen oder seit einem Jahr dort Steuern bezahlen, womit auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger zugelassen sind. Die Uhrenbranche in der Westschweiz hat vor anderthalb Jahrzehnten modularisierte Ausbildungen eingeführt, die berufsbegleitend in Etappen zu einem EBA oder EFZ führen; die gesamte berufsbegleitende Ausbildung, die zu einem EFZ führt, dauert sechs Jahre und kann bis zu 18'000 Franken kosten.



## Thema 3: Berufliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen

Die möglichst frühzeitige und nachhaltige Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist entscheidend, um deren Potenziale zu nutzen und zu fördern, Perspektiven zu eröffnen, Folgekosten für die Gesellschaft zu vermindern und das friedliche Zusammenleben zu sichern.

### 3.1 Fakten und Analyse

In den letzten Jahren hat die Anzahl der Asylgesuche in Europa und auch in der Schweiz zugenommen. Gleichzeitig hat sich die Schutzquote in der Schweiz stark erhöht. Die Zahl der Asylsuchenden, die jährlich als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurden, hat sich seit 2013 auf gut 13'000 Personen verdoppelt, fast die Hälfte von ihnen ist zwischen 18 und 39 Jahre alt.<sup>18</sup>

Über die Jahre gelingt die berufliche Integration und steigt die Erwerbstätigkeit an: Die Studie „Erwerbsbeteiligung“ (KEK, BSS) im Auftrag des SEM, welche die Einreisekohorten 1997-2000 untersuchte, weist nach, dass die Erwerbsquote innerhalb von zehn Jahren steigt, aber nur langsam und je nach Status unterschiedlich. Die Arbeitsverhältnisse sind jedoch oft prekär. Gemäss weiteren Studien beeinflusst ein rascher, verbindlicher und lückenloser Integrationsprozess den Erfolg der Integration massgeblich: Für jedes Jahr, in welchem der Integrationsprozess früher einsetzt, steigt die Erwerbswahrscheinlichkeit um 4 bis 5 Prozentpunkte.<sup>19</sup> Nicht zuletzt ist auch erwiesen, dass die Gestaltung der ersten Phase nach der Einreise für den späteren Integrationsverlauf entscheidend ist, um die Motivation der Personen zu unterstützen und den Anreiz zur Beschäftigung und zur Integration konstant zu halten. Verschiedene integrationspolitisch erfolgreiche Staaten richten daher ihre Integrationsstrategien von Beginn weg auf eine klare Zielorientierung aus.<sup>20</sup>

Vorhandene berufliche Potenziale besser nutzen: Zum beruflichen Potenzial und den beruflichen Kompetenzen, welche Personen aus dem Asylbereich mitbringen, liegen keine gesicherten Daten vor. Zwei Stichproben aus den Jahren 2013 und 2016 zeigen, dass rund ein Fünftel über eine Ausbildung auf Tertiär oder Sekundarstufe II verfügt und dass weitere rund 50% über mehrjährige Berufserfahrungen verfügen. Deshalb geht der Bundesrat davon aus, dass 70% der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Alter zwischen 18 und 39 Jahren ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen (2016 entsprach dies rund 4'000 Personen).<sup>21</sup>

Strukturwandel des Arbeitsmarkts verlangt Qualifizierung: Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit beruflichen Kompetenzen oder Potenzialen benötigen Zeit und Unterstützung, um sich die Sprach-, Sozial- und Selbstkompetenzen anzueignen, bevor sie in eine berufliche Qualifizierung oder in den Arbeitsmarkt einsteigen können. Vor diesem Hintergrund halten die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 23. Juni 2016 verabschiedeten Prinzipien fest, dass das Prinzip «Bildung vor Arbeit» und selbstredend auch das

<sup>18</sup> 2013: 6599; 2014: 15'566, 2015: 14'164, 2016: 13'354.

<sup>19</sup> Dominik Hangartner „Der Einfluss des Asylverfahrens auf die Integration von Geflüchteten“, Präsentation am Table ronde von nccr – on the move, 12. Dezember 2016.

<sup>20</sup> So orientieren sich die Integrationsmassnahmen von Kanada und Neuseeland im Rahmen der Integrationsförderung von Resettlement-Flüchtlingen am Transitionsmodell von J.M. Fisher (The Process of Transition, 2000).

<sup>21</sup> Siehe Bericht des Bundesrates „Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene“, 18. Dezember 2015, S. 12 ff.

Prinzip «Arbeit vor Sozialhilfe» soweit als möglich auch für dieses Zielpublikum gelten soll.<sup>22</sup> Aufgrund der Heterogenität der Kompetenzen der einzelnen Personen ist zur Nutzung der Potenziale ein individueller Ansatz notwendig.

### 3.2. Szenario

2030 verfügen drei Viertel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen 10 Jahre nach ihrer Einreise über einen postobligatorischen Abschluss und/oder sind erwerbstätig.

### 3.3. Handlungsbedarf

Der Bund gilt den Kantonen die Kosten für die Sozialhilfe mit Pauschalen ab und zahlt ihnen zudem einmalige Integrationspauschalen für Personen aus dem Asylbereich. Die kantonalen Systeme der Integrationsförderung und der Beschäftigung sind sehr unterschiedlich. Daran beteiligt ist eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ auf der strategischen und teilweise auch auf der operativen Ebene (Job-Coaching) ist entscheidend für eine erfolgreiche Integration. Sie ist in einigen Kantonen noch weiter auszubauen. Das gilt auch für die staatlich-private Zusammenarbeit, damit mehr Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene zur Verfügung stehen. Aus Sicht der Unternehmen ist eine gute staatliche Begleitung und Unterstützung zentral, die möglichst immer von einer einzigen Ansprechstelle wahrgenommen werden sollte.

Die Angebote zur Arbeitsmarktintegration dieser Zielgruppe sind vielfältig, können aber optimiert werden: Mehrstufige Ausbildungsmodelle, welche den Stand der Grundkompetenzen berücksichtigen und den Akzent auf die Praxis (Aufnahme einer Arbeit, die das Lernen „on the job“ ermöglicht) legen; Ausbildungsprogramme mit Qualifikationen, die möglichst zu einem staatlich anerkannten Abschluss führen; bessere Vorbereitung auf EBA- und EFZ-Grundbildungen. Verwiesen sei weiter auf die breite Erfahrung der IV und ihrer Anbieter, die zugunsten von anderen Personen mit Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration genutzt werden könnte.

Grundsätzlich sind die Kantone für die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zuständig. Viele Städte und Gemeinden engagieren sich ebenfalls und verfügen über gute Netzwerke in der lokalen Wirtschaft. Sie sollten deshalb auch in die Erarbeitung von Konzepten und Massnahmenplänen sowie deren Umsetzung einbezogen werden. Städte und Gemeinden ihrerseits könnten aktiver gute Beispiele in ihren Netzwerken verbreiten, um mehr Betriebe zu motivieren, sich an der Integration zu beteiligen.

#### 3.3.1 Grundkompetenzen und berufliche Integration intensiver fördern

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sind aufgrund ihrer Sprachkenntnisse, Grundkompetenzen und beruflicher Ausbildung in der Regel nicht genügend vorbereitet, um direkt eine Erwerbsarbeit oder eine berufliche Grundbildung anzutreten. Es sind Anstrengungen nötig, damit sie sich entsprechend ihren individuellen Potenzialen beruflich qualifizieren können. In allen Kantonen existieren Angebote, welche in einer ersten Phase von den Integrationsbehörden im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP)<sup>23</sup> organisiert werden und in einer zweiten

<sup>22</sup> [http://edudoc.ch/record/122607/files/PB\\_spaet\\_zugewanderte\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/122607/files/PB_spaet_zugewanderte_d.pdf)

<sup>23</sup> In den KIP-Budgets 2015 waren für den Förderbereich „Sprache und Bildung“ rund 55 Mio. Fr. eingestellt, davon 20 Mio. Fr. aus der Integrationspauschale IP; beim Förderbereich „Arbeitsmarktfähigkeit“ waren es 48 Mio. Fr., davon 40 Mio. Fr. aus der IP. Zusammen gezählt gehen rund 70% aller KIP-Budgets in diese beiden Förderbereiche. Gemäss Berechnungen der Kantone sind diese Mittel ungenügend und sollten die Massnahmen in beiden Bereichen weiter ausgebaut und verbessert werden.

Phase von den Berufsbildungsbehörden.<sup>24</sup> Das Zusammenwirken dieser beiden Phasen – zuerst Integrationsförderung, dann Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung – ist von grosser Bedeutung.

Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ist es häufig sehr schwierig, einen Praktikumsplatz, eine Lehrstelle oder eine Arbeitsstelle zu finden. Gleichzeitig werden Stellen im tiefqualifizierten Bereich häufig mit Arbeitskräften besetzt, die im Ausland rekrutiert werden. Private und staatliche Arbeitgeber sollten deshalb ihre Verantwortung für die Integration der sozialhilfeabhängigen Personen aus dem Asylbereich stärker als bisher wahrnehmen.<sup>25</sup> Wichtig ist auch, dass die Integrationsbehörden Organisationen der Arbeitswelt, Firmen und staatliche Verwaltungen enger einbeziehen, wenn sie Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration dieser Zielgruppe entwickeln und umsetzen.

Spezielle Beachtung verdienen Fehlanreize: Schwelleneffekte führen dazu, dass das Erwerbseinkommen tiefer liegt als die Sozialhilfe, die bis zur Aufnahme der Erwerbsarbeit bezogen wurde. Weiter können Ausbildungen, die von der Sozialhilfe finanziert werden und daher rückerstattungs-pflichtig sind, ein Risiko für eine spätere Einbürgerung darstellen. Um diesen Malus-Effekt zu verhindern, sollten Sozialhilfebezüge für die Grund- und Weiterbildung bei ausländer- und bürgerrechtlichen Entscheiden ausgeklammert werden. Weiter wäre die Idee von Stipendienfonds vertieft zu prüfen (s. 2.3.3).

Die Arbeitsmarktintegration von Frauen sollte stärker in den Fokus rücken. Die bestehenden und geplanten Angebote zum Beispiel, welche anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene auf eine Berufslehre oder auf den Arbeitsmarkt vorbereiten, sind häufig in Berufsfeldern angesiedelt, die als Männerdomäne wahrgenommen werden (Bauhaupt- und Nebengewerbe, Logistik, Gebäudewartung, Automechanik, Landwirtschaft, etc.). Sie werden denn auch höchst selten von Frauen genutzt. Frauen sind auch in den Vorbereitungsangeboten in den Sektoren Gesundheit, Hauswirtschaft oder Reinigung eher untervertreten. Die Tatsache, dass knapp zwei Drittel der 18-39jährigen Personen aus dem Asylbereich Männer sind, mag erklären, weshalb die Angebote in „Männerberufen“ überwiegen. Dass Frauen aber auch in Angeboten in anderen Berufsfeldern untervertreten sind, hat nicht nur statistische Gründe: Die Vorbereitungsangebote bedingen einen Volleinsatz (Fünftagewoche mit praktischem und theoretischem Unterricht sowie Praktikum) während sechs bis zwölf Monaten. Für Frauen mit Familienpflichten ist es äusserst schwierig, die Kinderbetreuung für diese Dauer zu organisieren oder zu finanzieren. Der Zugang zu den genannten Ausbildungen bleibt ihnen daher oft verwehrt. Nötig wären Angebote, die auf die Bedürfnisse von Müttern zugeschnitten sind, sowie eine grössere Bereitschaft von Arbeitgebenden, Praktikums- und Ausbildungsplätze in Teilzeitpensen zur Verfügung zu stellen.

### 3.3.2 Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern – Anreize für Arbeitgebende schaffen

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene können bei ihrem ersten Einstieg in den Schweizer Arbeitsmarkt dessen Anforderungen (Sprache, Fachkenntnisse, Arbeitsqualität, Tempo, etc.) meistens nicht vollständig erfüllen. Dies steht einer Einstellung zum üblichen Lohn entgegen. Es braucht daher, neben Betreuung und Begleitung, auch Regelungen und Anreize für Betriebe, damit sie diese Personen einarbeiten oder ausbilden. Ähnlich wie bei anderen Zielgruppen der Arbeitsmarktintegration (z.B. Personen des IV-Bereichs) ist auch bei dieser Zielgruppe ein schrittweises Vorgehen bis zum Erwerb der vollen Arbeitsmarktfähigkeit nötig, das mit den Sozialpartnern festgelegt werden muss.

---

<sup>24</sup> Gemäss Studien (Landert, Brägger) bestehen insgesamt rund 16'000 Plätze in der Vorbereitung der beruflichen Grundbildung („Brückenangebote“). Die ALV bietet rund 3'000 Plätze so genannte Motivationssemester (SEMO) an. Die Zugänge zu diesen Regelangeboten sind für B und F jedoch i.d.R. beschränkt.

<sup>25</sup> Der TAK-Integrationsdialog „Arbeiten“ 2012-2016 hat mit Dialogprojekten zu einer verbesserten Sichtbarkeit des Bedarfs beigetragen, z.B. Pflegehelfer/innen (SRK), Reinigung (Sozialpartner der Reinigungsbranche) oder Landwirtschaft (Schweizer Bauernverband). Des Weiteren sind zu nennen: FKI-Plus, Umsetzung 121a BV „Inländervorrang“, Anmeldung B und F bei RAV (Art. 53a AuG).

Hier können sich Teillohnmodelle als zielführend erweisen: Zu Beginn wird ein tiefer Monatslohn angesetzt, zum Beispiel auf dem Niveau des ersten Lehrjahrs, der stufenweise erhöht wird, bis der branchenübliche Lohn erreicht ist. Aufgrund des spezifischen Rechtsstatus der Betroffenen lassen sich klare Regelungen und Abgrenzungen treffen, um Lohndumping zu verhindern.

Für Arbeitgebende ist eine gute Begleitung mindestens so wichtig wie finanzielle Anreize. Betriebe stellen sich oft die Frage, ob sie den Zusatzaufwand für die Einarbeitung und Einstellung eines Flüchtlings überhaupt leisten können. Grundsätzlich sollte die Begleitung von einer einzigen staatlichen Stelle wahrgenommen werden (Job Coaching). Auch die Branchenverbände können Betriebe unterstützen. Der Schweizerische Baumeisterverband zum Beispiel sorgt aktiv für einen internen Informations- und Erfahrungsaustausch über Pilotprojekte seiner Mitglieder zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, berät Betriebe, welche Flüchtlinge ausbilden oder einstellen wollen, und leistet auch Motivationsarbeit.

### 3.3.3 Unternehmen informieren und überzeugen

Im Allgemeinen wissen Arbeitgebende nach wie vor zu wenig über die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Es ist zu wenig bekannt, dass diese Menschen langfristig in der Schweiz bleiben und es sich lohnt, in ihre Aus- und Weiterbildung zu investieren, dass sie über Potenziale und Motivation verfügen, dass verschiedene Formen der Unterstützung bestehen. Ohne diese Informationen ist es aber schwierig, Firmen davon zu überzeugen, Praktikumsplätze, Lehr- und Arbeitsstellen zur Verfügung zu stellen.

Auch in diesem Bereich ist die staatlich-private Zusammenarbeit zentral, damit potenzielle Arbeitgeber erreicht werden können. Mögliches Vorbild könnte das Portal [www.compasso.ch](http://www.compasso.ch) sein, welches Arbeitgeber über die berufliche Integration von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung informiert. Das Portal wird von einem Verein unter dem Patronat des Schweizerischen Arbeitgeberverbands getragen, dem rund 60 Branchenverbände und Einzelfirmen der Privatwirtschaft und des öffentlichen Sektors angehören. Zu überlegen ist weiter, ob die Arbeitgeberdachorganisationen und die Branchenverbände eine kurze, aber breite Informationskampagne zur Einführung der Meldepflicht durchführen sollen, welche im Verlauf von 2018 die Arbeitsbewilligungen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ersetzen wird.

Nicht zuletzt sollte die Aus- und Weiterbildung von Personen aus dem Asylbereich in sozialpartnerschaftlichen Gesprächen systematisch thematisiert werden, insbesondere in jenen Branchen, die über paritätische Fonds verfügen (Finanzierung von Bildungsgängen).

### 3.3.4 Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende ausweiten

Auch mit der beschlossenen Beschleunigung wird das Asylverfahren von Personen, die absehbar in der Schweiz bleiben können, mehrere Monate dauern. Die Zeit bis zum Asylentscheid sollte nicht ungenutzt verstreichen; deshalb sollten Asylsuchende mit Aussicht auf einen positiven Entscheid möglichst früh erste Sprachkenntnisse erwerben und verbindlich einer Beschäftigung nachgehen können.<sup>26</sup> So gewöhnen sie sich kurz nach ihrer Einreise an die Normen und Werte des Arbeitsalltags in der Schweiz und leisten gleichzeitig einen gesellschaftlichen Beitrag. Solche Beschäftigungs- und Sprachfördermassnahmen bestehen bereits in vielen Kantonen. Diese Angebote sind jedoch sehr lückenhaft und unterfinanziert, sie setzen oft zu spät ein oder sind wenig verbindlich.

Handlungsbedarf besteht auch bei der Bereitstellung von Beschäftigungsplätzen für Asylsuchende. Diese bestehen bisher hauptsächlich in den Bereichen Landschaftsschutz, Aufräumarbeiten oder Recycling. Damit solche Plätze den Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren und Abgrenzungen klar geregelt werden können, braucht es auch hier eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Stellen mit den Sozialpartnern.

---

<sup>26</sup> In dieser Phase geht es noch nicht um Bildung und Qualifizierung im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration.

### 3.4. Good Practices

Mit dem Programm „**Integrationsvorlehre**“ will der Bundesrat ab 2018 jährlich 800 bis 1000 anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene auf eine Berufslehre oder den Arbeitsmarkt vorbereiten. Die Inhalte dieser Vorbereitung, die Sprach- und Fachunterricht sowie Praxisarbeit in Betrieben umfasst, werden derzeit in etlichen Kantonen in enger Zusammenarbeit mit den OdA verschiedener Branchen erarbeitet; federführend sind die Berufsbildungsämter. Einzelne Kantone haben bereits erste Erfahrungen mit solchen gemeinsam entwickelten Programmen gesammelt, etwa Zürich (Gastronomie, Automechanik, Bau), Luzern (Gastronomie, Bau, Pflege), Bern (Bau, Schreiner) oder Glarus (verschiedene Berufe). Weitere ähnliche Projekte sind auf Initiative von einzelnen Firmen wie Ikea, Micarna oder Planzer entstanden.<sup>27</sup>

Verschiedene Kantone vertiefen die **Interinstitutionelle Zusammenarbeit** (IIZ) zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Ein Beispiel dafür ist der Kanton Tessin, der die Zuständigkeiten zwischen den Ämtern (Integration, Triage, Berufsberatung, Vorbereitung auf Berufsgrundbildung, berufliche Qualifizierung oder Arbeitsmarkt) geregelt hat. Parallel dazu wurden Vorbildungsprogramme mit privaten Arbeitgebenden in den Branchen Pflege, Gastronomie und Bau gestartet, die zwischen fünf und zwölf Monate dauern und zu einer Berufslehre führen sollen.

Der Kanton Genf testet in einem Pilotprojekt die **Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern** bei der Abklärung der Kompetenzen und Potenziale von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen: Im Anschluss an eine erste Phase der Sprachförderung entscheiden branchenspezifische tripartite Kommissionen (kantonale Berufsbildung und Sozialpartner) auf Basis der eingereichten Dossiers über die nächsten Integrationsschritte (Praktikum, zertifizierte berufliche Basisqualifizierung, berufliche Grundbildung, Eintritt in den Arbeitsmarkt). Die Branchenverbände beteiligen sich aktiv an der Suche nach den nötigen Stellen.

Mit dem Stufenmodell „**Teillohn plus**“ hat der Kanton Graubünden in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern einen Anreiz für Arbeitgebende geschaffen, um anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene anzustellen, einzuarbeiten und auszubilden. Auf ein höchstens sechsmoatiges Praktikum folgen drei Phasen, in denen die Löhne stufenweise erhöht werden, vom Lohn im ersten Lehrjahr über den Lohn im zweiten Lehrjahr zu einem Lohn von mindestens 2'500 Franken. Im Anschluss an diese maximal zwei Jahre wird der übliche Branchenlohn bezahlt. Während der drei Teillohnphasen sind berufs begleitende Kurse (Sprache, Allgemeinbildung, Fachkenntnisse) obligatorisch.

Um **Asylsuchende auf Einsätze in der Arbeitswelt vorzubereiten**, wurde in der bernischen Kollektivunterkunft Büren an der Aare das Konzept In-Limbo entwickelt. Zu Beginn erhalten die Asylsuchenden intensiven Deutschunterricht und werden in die Werte und Abläufe der Arbeitswelt eingeführt. Dann beginnen sie in einer Projektgruppe zu arbeiten (Wäscherei, Velowerkstatt, Näherei, Schreinerei, Gärtnerei, etc.) und eignen sich theoretische Fachkenntnisse an. Sie leisten auch externe Einsätze und lernen so den Arbeitsmarkt näher kennen. Der Sprach- und Grundlagenunterricht wird weitergeführt, solange die Asylsuchenden in der Unterkunft leben. Auch das Walliser Ausbildungszentrum Le Botza bereitet junge Asylsuchende auf den Arbeitsmarkt vor. Neben Sprachkursen absolvieren sie ein Ausbildungsprogramm in Bereichen wie Gastronomie/Hotellerie, Schreinerei, Näherei, Landwirtschaft oder Coiffure. Zum Programm gehören Praktika in Betrieben. Die Ausbildung soll den Weg zu einer Lehr- oder Arbeitsstelle zu ebnen.

---

<sup>27</sup> Ikea hat im Frühling 2017 ein Toolkit veröffentlicht, um Wissen und Erfahrungen an interessierte Unternehmen weiterzugeben: <http://media.ikea.ch/pressrelease/weltfluchtlingstag-ikea-schweiz-veroeffentlicht-erkenntnisse-aus-ihrem-refugee-inclusion-programme/2843/>

## Empfehlungen Teil A: Arbeiten

### A1. Bund und Kantone

In der Schweiz haben rund 300'000 ausländische Erwerbspersonen keinen Abschluss auf Sekundarstufe II und sind dem Risiko von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit stark ausgesetzt. Deshalb empfiehlt die TK dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektionen (EDK) und der Schweizerischen Berufsbildungskonferenz (SBBK), die Flexibilisierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung weiter auszubauen. Das Bildungssystem soll durchlässig und offen für alle Altersgruppen sein, individuelle Situationen berücksichtigen und überregionale Angebote enthalten. Den Rahmen dazu bilden die Berufsbildungsgesetzgebung und das Weiterbildungsgesetz.

Die TK empfiehlt weiter, dafür zu sorgen, dass sowohl zugewanderte Jugendliche und ihre Eltern als auch Erwachsene über die berufliche Grund-, Aus- und Weiterbildung gut informiert sind; ihre Bedürfnisse sind dabei verstärkt zu berücksichtigen. Nicht zuletzt sollten Bund und Kantone bestehende und neue Finanzierungsformen prüfen, um auch Personen mit tiefem Einkommen oder Familienpflichten zu ermöglichen, sich beruflich zu qualifizieren und weiterzubilden, und um Fehlansätze zu vermeiden.

### A2. Sozialpartner

Damit mehr junge und erwachsene Zugewanderte eine berufliche Grundbildung abschliessen und sich weiter qualifizieren, braucht es auch die Unterstützung der Wirtschaft. Die TK empfiehlt den Sozialpartnern, Unternehmen und Arbeitnehmende systematisch für die berufliche Grund-, Aus- und Weiterbildung zu sensibilisieren. Dazu sollen sie mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone zusammenarbeiten. Die TK empfiehlt ihnen weiter, sich an der Entwicklung von Integrationsmassnahmen wie Lehrbetriebsverbänden oder Mentoringprojekten zu beteiligen.

Weiter lädt die TK die Sozialpartner dazu ein, ihre Beiträge zur Finanzierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus ihren paritätischen Fonds zu überprüfen. Nicht zuletzt sollten sie die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen regelmässig thematisieren.

Die TK empfiehlt auch den zuständigen Stellen bei Bund und Kantonen, ihre Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern weiterhin intensiv zu pflegen und sie namentlich bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen für die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen einzubeziehen.

### A3. Akteure der Integrationsagenda Schweiz

Die TK unterstützt die im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz verfolgten Ziele für eine raschere, effektivere und systematische Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sowie von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen.



## Teil B: Aufwachsen

### Einleitung

Die ersten Lebensjahre sind eine sensible Phase für die Entwicklung eines Menschen. Dies gilt in sozialer, gesundheitlicher, emotionaler und intellektueller Hinsicht. In der frühen Kindheit wird der Grundstein für die Gesundheit sowie den künftigen Bildungs- und Lebenserfolg gelegt. Kann das grosse Entwicklungspotenzial der frühen Kindheit nicht ausgeschöpft werden, ist dies später nur teilweise und mit vergleichsweise grossem Aufwand ausgleichbar. Die Sozialhilfe der Städte und Gemeinden muss heute oft Lasten auffangen, die vielleicht nicht entstanden wären, wenn benachteiligte Kinder früh mehr Unterstützung erhalten hätten. Entwicklungsdefizite und Fehlentwicklungen haben kumulative Auswirkungen, deren Behandlung wesentlich teurer ist als deren Vermeidung.

Frühe Förderung steht für eine Vielzahl von Angeboten und Massnahmen zur Unterstützung und Begleitung von Familien mit Kindern im Vorschulalter. Sie hat zum Ziel, alle Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt in ihrem Lern- und Entwicklungsprozess in- und ausserhalb der Familie zu unterstützen, damit sie sich ihrem Potenzial gemäss entwickeln können. Eine bedarfsgerechte Unterstützung der primären Bezugs- und Erziehungspersonen des Kindes gehört unabdingbar zu einer wirksamen Frühen Förderung. Die Begleitung der Kinder ist für alle Eltern eine grosse Herausforderung. Eltern mit Migrationshintergrund müssen sich unter Umständen mit zusätzlichen Hürden auseinandersetzen. Deshalb legt dieses Grundlagenpapier im Rahmen des TK-Integrationsdialogs „Aufwachsen – Gesund ins Leben starten“ den Fokus auf Familien und Kinder mit Migrationshintergrund.

Fast ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz unter 15 Jahren ist entweder im Ausland geboren oder im Besitz eines ausländischen Passes. Je jünger die Kinder sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einem Haushalt mit Migrationshintergrund oder einem gemischten Haushalt angehören. In der Altersklasse der 0- bis 6-Jährigen lebt über die Hälfte der Kinder in einem solchen Haushalt.

Die ausländischen Kinder unter 15 Jahren besitzen vorwiegend die portugiesische, deutsche oder italienische Nationalität. Mit Anteilen von unter 10 %, aber immer noch stark vertreten unter den 0- bis 14-jährigen Ausländerinnen und Ausländern, folgen Staatsangehörige aus dem Kosovo (25'000), aus Frankreich (18'000) und aus Serbien (14'000).<sup>28</sup>

In absoluten Zahlen ausgedrückt wurden 2015 in der Schweiz 86'559 Lebendgeburten gezählt, davon entfielen 61'344 auf Schweizer Mütter und 25'215 auf Ausländerinnen. Die Zahl der Geburten bei Frauen ausländischer Staatsangehörigkeit ist in der Periode 2000 bis 2015 um 19% gestiegen.<sup>29</sup>

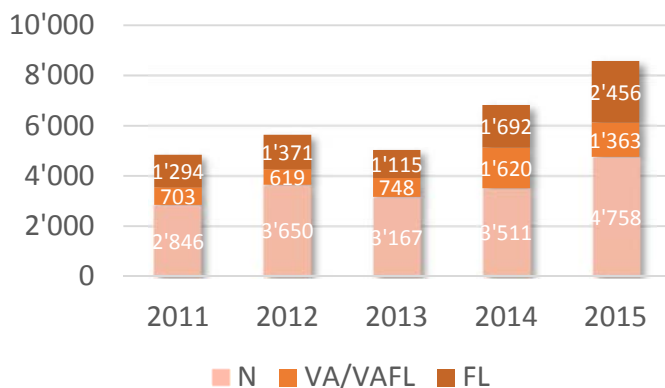
Im Asylbereich hat die Zahl der Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren in den letzten fünf Jahren markant zugenommen. Dies betrifft sowohl Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge als auch Kinder mit vorläufiger Aufnahme. Die Mehrheit von ihnen stammt aus Eritrea, Syrien sowie Afghanistan und Somalia.

---

<sup>28</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 26.

<sup>29</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 28.





Grafik: Zunahme der 0-5-Jährigen aus dem Asylbereich (Quelle: SEM)  
 (N) Asylsuchende, (vA/vAFL) vorläufig Aufgenommene Flüchtlinge, (FL) anerkannte Flüchtlinge

Angesichts dieser Zahlen hat der Bereich der frühen Kindheit aus integrationspolitischer Sicht in jüngster Zeit enorm an Bedeutung gewonnen.

Aus politischer Sicht ist die Situation in der Schweiz hinsichtlich des Frühbereichs nach wie vor recht heterogen. Es herrscht kein einheitliches Verständnis darüber, was z.B. Frühe Förderung bedeutet und welche Ansätze mit einer Politik der Frühen Kindheit verfolgt werden. Auch besteht nicht immer Einigkeit darüber, welche staatliche Ebene und welche staatlichen Sektoren/Politikbereiche für was zuständig sind oder welche Aufgaben vom Staat bzw. von privaten Akteuren und Institutionen erfüllt werden sollen. Schliesslich scheitert ein stärkeres staatliches Engagement oft auch an der vielerorts tief verwurzelten Vorstellung, dass die Familie Privatsache sei, die elterliche Verantwortung nicht an den Staat abgeschoben werden dürfe und der Frühbereich deshalb kein eigenes Politikfeld darstellen soll. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine systematische Verankerung der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweizer Politik bis heute noch aussteht.

In Fachkreisen ist unbestritten, dass es in Bezug auf die frühe Kindheit einen breiten, sektorübergreifenden Zugang braucht und dass eine entsprechende Politik in der gemeinsamen Verantwortung des Bildungs-, Gesundheits-, und Sozialsystems liegen sollte. Familienpolitische und integrationspolitische Massnahmen sind dabei als Querschnittsthemen zu verstehen – und als Verbindung zwischen den Bereichen und den Massnahmen der Politik der frühen Kindheit, von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen für alle Kinder über Angebote für bestimmte Gruppen von Kindern und Familien bis hin zum Schutz des einzelnen Kindes. Das Modell Primokiz illustriert dieses Verständnis einer Politik der Frühen Kindheit:

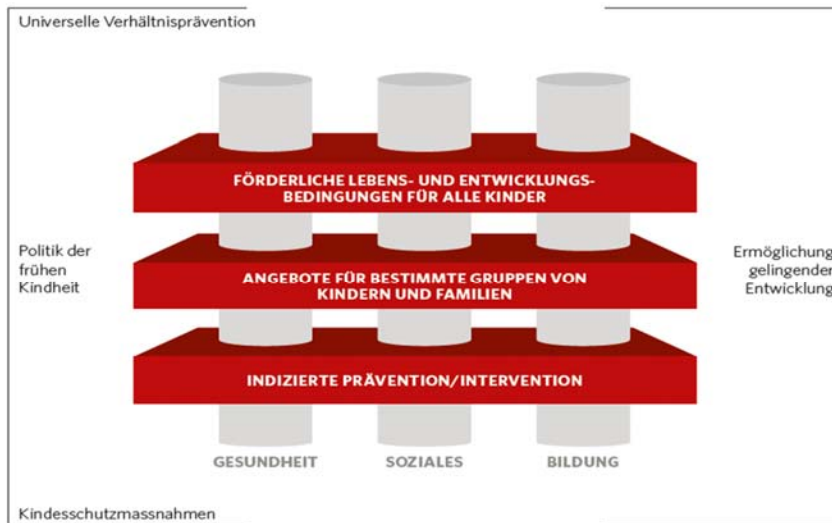


Abb. 3: Modell Primokiz: Ein integriertes Modell Frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung

Der Begriff „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung“ (FBBE) beschreibt die Kerninhalte Früher Förderung<sup>30</sup> und deren Zusammenspiel: Mit «Frühkindlicher Bildung» ist der Bildungsprozess beim einzelnen Kind gemeint — und nicht das Bildungssystem. Ein Kind setzt sich ab Geburt aktiv, neugierig und lernend mit seiner Umwelt auseinander und leistet damit einen zentralen Beitrag zu seiner Entwicklung. «Erziehung» und «Betreuung» sind die Beiträge der Erwachsenen zur gesunden Entwicklung von Kindern. Mit «Erziehung» ist gemeint, dass die Erwachsenen eine anregungsreiche Umgebung mit vielfältigen Lerngelegenheiten bereitstellen. Sie sind dem Kind ein Gegenüber, an dem es sich orientieren kann. «Betreuung» meint den Schutz vor Gefahren, die Fürsorge und Pflege, die gesundheitliche Versorgung sowie die emotionale Zuwendung zum Kind.<sup>31</sup>

Bei der Gestaltung des Politikbereichs FBBE tragen heute die Kantone und Gemeinden die Hauptverantwortung, während dem Bund lediglich eine subsidiäre Rolle zukommt. Organisatorisch sind die Zuständigkeiten für den Frühbereich auf den verschiedenen staatlichen Ebenen häufig auf einzelne Verwaltungseinheiten verteilt. Eigentliche Frühförderkonzepte existierten zunächst nur in einigen grösseren Städten und in wenigen Kantonen. 2016 aber verfügten bereits zehn Kantone über eine spezifische Strategie im Bereich der frühen Kindheit. Weitere sieben Kantone waren zu dem Zeitpunkt daran, eine zu erarbeiten. Alles in allem kann festgehalten werden, dass heute alle Kantone im Bereich der Frühen Förderung aktiv sind.<sup>32</sup> Zudem wurde auch von nichtstaatlicher Seite in den letzten Jahren wertvolle Grundlagen- und Aufbauarbeit geleistet.<sup>33</sup> Inzwischen verfügen auch die meisten grossen Städte über eine Strategie, kleinere und mittlere Städte und Gemeinden ziehen langsam nach, haben den Frühbereich thematisiert und strategisch erfasst. Die zuständigen Stellen variieren stark in den Kantonen und Gemeinden: So wird der Frühbereich

<sup>30</sup> Im vorliegenden Text werden die Begriffe FBBE, Frühe Förderung und Frühförderung synonym verwendet.

<sup>31</sup> Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2016). Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz. Zürich (S. 24). [www.orientierungsrahmen.ch](http://www.orientierungsrahmen.ch) (deutsch, französisch, italienisch verfügbar).

<sup>32</sup> Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (Nationales Programm gegen Armut) und dem Staatssekretariat für Migration: Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE. Bestandsaufnahme bei den Kantonen. Schlussbericht, überarbeitete Fassung Zürich, 9. März 2017.

<sup>33</sup> Vgl. Programm Primokiz der Jacobs Foundation: Zwischen 2013 und 2015 haben 17 Gemeinden im Rahmen von Primokiz eine Strategie für die frühe Kindheit entwickelt. Ziel der zweiten Programmphase (2016 bis 2020) ist es, weitere 80 Gemeinden und Kantone bei der Erarbeitung einer umfassenden Strategie zu unterstützen.

teilweise dem Erziehungsdepartement, dem Bildungsdepartement oder den Kinder-, Jugend-, und Familienämtern zugeordnet, in anderen Kantonen und Gemeinden wiederum sind Sozialämter, Integrations- oder Gesundheitsfachstellen zuständig. Weil die Zuständigkeiten für die einzelnen Angebote der frühen Förderung auf kantonaler Ebene unterschiedlich verteilt sind, fehlt den Gemeinden oft der Überblick und der Informationsaustausch unter den Beteiligten ist nicht garantiert. Um die Abstimmung und Koordination zwischen den Angeboten im Frühbereich wie auch beim Übergang in die Schule zu verbessern, ist eine kommunale Strategie, die möglichst alle beteiligten Stellen und Frühförderangebote einbezieht, von Nutzen. Deshalb engagiert sich der Schweizerische Gemeindeverband in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen und dem Schweizerischen Städteverband mit dem Projekt «Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker im Bereich der frühen Förderung» und unterstützt die Gemeinden bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien.<sup>34</sup>

Die Frühe Kindheit ist seit 2014 auch ein Förderbereich in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP). Diese haben in vielen Kantonen wesentlich dazu beigetragen, überhaupt Massnahmen im Bereich der Frühen Förderung zu lancieren resp. diese auszubauen. Diese an sich positive Entwicklung birgt aber auch Risiken: Die Massnahmen beziehen sich häufig einseitig auf die Migrationsbevölkerung, Unterstützungsbedarf gibt es aber ganz klar auch bei Schweizer Kindern und Familien, wie z.B. im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut deutlich aufgezeigt werden kann.<sup>35</sup> Zudem birgt eine ausschliesslich auf Risikogruppen ausgerichtete Frühe Förderung die Gefahr, dass entsprechenden Unterstützungsangeboten ein gewisses Stigma anhaftet und sie deshalb auch nicht genutzt werden.

Aus migrationsspezifischer Sicht besteht deshalb ein grosses Interesse daran, dass der FBBE-Bereich in der Schweiz zu einer eigentlichen "Regelstruktur" ausgebaut und weiterentwickelt wird: Es braucht eine gesetzliche Verankerung der Frühen Förderung, die Zuständigkeiten müssen geklärt und die Finanzierung der Massnahmen sollte langfristig gesichert werden. Vor Ort ist die Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren (inkl. den Eltern) verbindlich zu klären. Ergänzend dazu könnte die spezifische Integrationsförderung die Regelstruktur bei der Erfüllung ihres Auftrags gezielt unterstützen, indem die Mittel künftig z.B. vermehrt auf die Förderung der Mehrsprachigkeit oder auf schwer erreichbare Zielgruppen konzentriert werden.

## Thema 1: Gesunder Start ins Leben – auch für Säuglinge mit Migrationshintergrund

Untersuchungen zeigen, dass Schwangere und junge Mütter mit Migrationshintergrund erschweren Zugang zu perinataler und frühkindlicher Versorgung haben. Viele sozial benachteiligte Mütter und Familien finden sich nur schwer im Gesundheitssystem zurecht, sie erleben sprachliche Barrieren und sind dadurch oftmals weniger gut informiert als Schweizer Familien. Dies kann zu Lücken und Qualitätsdefiziten in der Versorgung führen.

### 1.1. Fakten und Analyse

Der bundesrätliche Bericht von August 2015 zur Erfüllung des Postulats Maury Pasquier 12.3966 zeigt, dass rund um Schwangerschaft und Geburt bei Müttern und Neugeborenen mit Migrationshintergrund mehr gesundheitliche Probleme auftreten als bei Schweizer Müttern und Neugeborenen. So leiden z.B. Neugeborene mit Migrationshintergrund häufiger an Atemnot als Neugeborene

---

<sup>34</sup> Vgl. <http://www.chgemeinden.ch/de/kampagnen-projekte/index.php>.

<sup>35</sup> Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006, Bern 31. März 2010, S. 30ff.

mit Schweizer Nationalität. Viele dieser Neugeborenen mussten auch öfter auf einer Intensivstation behandelt werden als Schweizer Neugeborene. Statistiken des BFS zeigen bei Müttern und Säuglingen mit Migrationshintergrund auch eine höhere Rate an Schwangerschaftsabbrüchen, eine höhere Mütter- und Säuglingssterblichkeit sowie mehr Kinder mit einem geringen Geburtsgewicht als bei Schweizer Müttern und Säuglingen.<sup>36</sup> Allerdings müssen statistische Auswertungen differenziert betrachtet werden, da die Migrationsbevölkerung heterogen ist und nicht alle Gruppen von den jeweiligen Problemen betroffen sind.

Erschwerter Zugang der Familien mit Migrationshintergrund zur medizinischen Grundversorgung: Der Zugang zu medizinischen Leistungen ist ein wichtiger Indikator für die Integration. Verschiedene Hindernisse wie Unkenntnis des Schweizer Gesundheitswesens, fehlendes soziales Netzwerk, Sprachbarrieren oder ein geringes Einkommen können diesen Zugang erschweren. Aus den Gesundheitsstatistiken des BFS ist bekannt, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund fast dreimal häufiger auf medizinische und zahnärztliche Leistungen verzichtet als die in der Schweiz geborenen Personen.<sup>37</sup>

Diese Zahlen legen nahe, dass junge Familien mit Migrationshintergrund in der Schweiz gesundheitlich nicht die gleichen Chancen haben wie die einheimische Bevölkerung – ein Umstand, auf den 2015 auch der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des oben erwähnten Postulats von Ständerätin Maury Pasquier hingewiesen hat.

## **1.2. Szenario**

2030 gibt es in der Schweiz keine signifikanten gesundheitlichen Unterschiede mehr zwischen Neugeborenen resp. kleinen Kindern von Schweizer Müttern und ausländischen Müttern. Ebenso angeglichen haben sich die Daten zum Gesundheitszustand und zum Gesundheitsverhalten der Mütter.

## **1.3. Handlungsbedarf**

Das Szenario, die Startbedingungen für alle in der Schweiz lebenden Kinder zu verbessern, steht in Einklang mit der schweizerischen Integrationspolitik sowie mit der bundesrätlichen Strategie „Gesundheit 2020“ sowie der Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten, sog. NCD-Strategie, die unter anderem zum Ziel haben, die gesundheitliche Chancengerechtigkeit zu stärken. Im Vordergrund steht dabei nicht die Migrationsbevölkerung als solche, denn diese ist sehr heterogen zusammengesetzt. Es geht in erster Linie darum, gezielt die Chancen jener Personen zu stärken, die gesundheitlich besonders gefährdet sind: sei es, weil sie schwierige ökonomische und soziale Lebensbedingungen, einen prekären Aufenthaltsstatus oder eine belastende Migrationsgeschichte haben oder sei es, weil sie sich – z.B. auch aus sprachlichen Gründen – im Gesundheitssystem der Schweiz nur schwer zurechtfinden.

### 1.3.1 Interdisziplinäre Netzwerke stärken und durchgehende Betreuungsketten aufbauen

Idealerweise sollten die Fachleute und Angebote von der Schwangerschaftsbetreuung über die Geburtsvorbereitung und das Wochenbett bis zu den ersten Lebensjahren systematisch vor Ort vernetzt werden, so dass Familien mit Migrationshintergrund bei Bedarf Zugang zu einer durchgehenden, für ihre Bedürfnisse sensibilisierte Betreuungskette erhalten. Wenn Fachleute konsequent und gezielt an andere Fachleute weitervermitteln, kann die Erreichbarkeit der Migrantinnen und Migranten verbessert werden.

Den Regelstrukturen im Gesundheitsbereich, allen voran den Ärztinnen und Ärzten, den Hebammen, den Pflegenden, den Geburtskliniken sowie der Mütter-/Väterberatung kommt dabei eine zentrale Rolle zu, da sie die Zielgruppe über ihr medizinisches Grundversorgungsangebot rund

<sup>36</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 64.

<sup>37</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 63.

um die Geburt erfahrungsgemäss gut erreichen. Auch die kommunalen Sozialdienste haben über die Sozialhilfe Zugang zu Zielgruppen, die gemeinhin als schwer erreichbar gelten; sie sollten deshalb in diese lokalen Netzwerke ebenfalls miteinbezogen werden. Schliesslich spielen die Gemeinden beim Zuzug einer Familie eine wichtige Rolle: Bei der Begrüssung von neuzugezogenen Familien sollten sie systematisch auf die Angebote der Frühen Förderung in der Region aufmerksam machen.

Um Betreuungsketten wie oben beschrieben anbieten zu können, müssen die FBBE-Angebote aller Anbieterinnen und Anbieter vor Ort bekannt und miteinander vernetzt sein.<sup>38</sup> Es braucht eine regional verankerte Stelle, die den Überblick hat und die Angebote koordiniert. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die Angebote auf unterschiedlichste Betreuungsbedarfe eingerichtet, qualitativ hochwertig, verlässlich und flexibel sind und entsprechend auf veränderte Bedarfslagen reagieren können.

Wichtig ist zudem, dass Vernetzung und Koordination nicht von der Motivation und dem Engagement einzelner Personen abhängig sind, sondern institutionalisiert und verbindlich gestaltet werden. Auch sind die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Hierfür müssen von der Politik die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Im Gesundheitsbereich basiert die Vernetzungsarbeit häufig noch auf Freiwilligkeit. Sie kann gemäss den aktuellen Tarifsystemen nicht adäquat abgegolten werden, was dazu führt, dass sich z.B. Ärztinnen und Ärzte nur vereinzelt an solchen regionalen, interprofessionellen Netzwerken beteiligen.

### 1.3.2 Stärkung transkultureller Kompetenzen (Unterstützungs-, Aus- und Weiterbildungsangebote für Fachleute)

Ärztinnen und Ärzte, Hebammen, Mütter- und Väterberater/innen, medizinische Praxisassistent/innen, Beratende sowie das Personal der familienexternen Kinderbetreuungsinstitutionen treten täglich in Kontakt mit Menschen, die in verschiedenen Berufs-, Bildungs- und Gesundheitssystemen herangewachsen sind und entsprechend unterschiedliche Erfahrungshintergründe haben. Der Anspruch nach Professionalität in diesen Berufen verpflichtet dazu, allen Bevölkerungsgruppen – ungeachtet ihrer Herkunft, Sprache, Religion etc. – in der gleichen Qualität zu begegnen. Das ist angesichts der immer heterogener werdenden Gesellschaft eine grosse Herausforderung. In diesem Kontext können transkulturelle Kompetenzen hilfreich sein. Berufsverbände und -organisationen sollten deshalb (ggf. mit Unterstützung der Integrationsfachstellen) regelmässig für die Bedeutung dieses Themas sensibilisieren, den Bedarf an allfälligen Unterstützungsmaßnahmen eruieren und dafür sorgen, dass ihre Mitglieder Zugang zu entsprechenden Aus- und Weiterbildungsangeboten haben.<sup>39</sup> Gefordert sind aber auch die Institutionen selbst wie etwa die Spitäler, die Träger von Angeboten der Frühen Förderung etc., die verbindlich dafür sorgen müssen, dass ihre Mitarbeitenden kompetent im Umgang mit der wachsenden Vielfalt in der Gesellschaft sind.

---

<sup>38</sup> Die TAK hat im Rahmen des Projekts "Sensibilisierung vor Ort. Kantonale und kommunale Netzwerke zu Gesundheit und Integration in der frühen Kindheit" von Ruth Calderon eine Projektdokumentation erstellen lassen, welche kantonale und kommunale Fachstellen dabei unterstützen soll, die Sensibilisierung vor Ort erfolgreich anzugehen und geeignete Partner dafür zu gewinnen. Zur Verfügung steht etwa eine Übersicht über die wichtigsten Akteure und Angebote im Bereich der Frühen Kindheit, ein Leitfaden für die Organisation einer Sensibilisierungsveranstaltung sowie ein Musterfolienpräsentation zum Thema.

<sup>39</sup> Im Rahmen des TAK-Dialogs AUFWACHSEN wurden entsprechende Überlegungen zusammengestellt (vgl. Anhang 2 der Empfehlungen vom 27. Juni 2014).

### 1.3.3 Informations- und Beratungsangebote migrationsgerecht ausgestalten

Informations- und Beratungsangebote im Gesundheitsbereich sind heute schon zahlreich und vielfältig vorhanden. Deren Träger müssten aber systematisch prüfen, ob diese auch Familien mit Migrationshintergrund erreichen oder ob zusätzliche Massnahmen ergriffen werden müssen (z.B. Weiterbildung der Beratenden in transkultureller Kompetenz, Anpassung der Öffnungszeiten, Nutzung neuer Informationskanäle usw.). Vertreterinnen und Vertreter aus der Migrationsbevölkerung, so genannte Schlüsselpersonen oder interkulturell Vermittelnde, können dabei wichtige Hinweise geben und sollten daher möglichst bereits bei der Konzeptentwicklung einbezogen werden. Im Rahmen des Dialogs Aufwachsen haben die Bundesämter BAG, BSV und SEM im Rahmen einer Grundlagendokumentation einige grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung von Informations- und Beratungsangeboten zusammengestellt.<sup>40</sup>

Zentral ist, dass Informationen überhaupt verstanden werden. Übersetzungen in die hierzulande am häufigsten vertretenen Herkunftssprachen spielen dabei eine wichtige Rolle. *migesplus.ch*, die Plattform des Schweizerischen Roten Kreuzes, bietet bereits eine breite Sammlung an Informationen in verschiedenen Sprachen an. Die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden und Vermittelnden ermöglicht es Fachpersonen zudem, ihre Aufgaben auch dann wahrzunehmen, wenn die direkte sprachliche Verständigung mit zugewanderten Personen nicht möglich oder erschwert ist, aber für das weitere Vorgehen entscheidend ist (vgl. dazu auch Ziffer 1.3.4).

Bei Problemen der Zielgruppenerreichung von Beratungsangeboten handelt es sich schliesslich häufig auch um Vertrauensprobleme. Der Kontakt zu öffentlichen Stellen wird von vielen Migrantinnen und Migranten möglichst gemieden und Vertrauen bleibt weitgehend auf persönliche Beziehungen beschränkt. Die Frage nach der Verbesserung der Zielgruppenerreichung ist also zugleich auch immer eine Frage der geeigneten Bedingungen zur Vertrauensbildung.

### 1.3.4 Kommunikationsfähigkeiten unterstützen

Damit werdende Mütter mit Migrationshintergrund Zugang zu Information, Versorgung und Betreuung erhalten, müssen Angebote für Migrantinnen sprachlich zugänglich sein. Sprachförderangebote mit spezifischen Inhalten zu Schwangerschaft, Geburt und Frühe Kindheit helfen den Migrantinnen, ihre kommunikativen Kompetenzen im Hinblick auf die Thematik gezielt zu verbessern. Einige Kantone und Städte haben deshalb spezifische *fide*-Sprachkurse in ihr Angebot aufgenommen, in welchen interessierte Frauen lernen, Situationen rund um Geburt, bei der Gynäkologin, beim Kinderarzt und in der Mütter- und Väterberatung kommunikativ zu meistern. So kann auch die Hemmschwelle herabgesetzt werden, die entsprechenden Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Sind die Möglichkeiten zur Verständigung zwischen Müttern/Eltern und Fachpersonen nicht gegeben sowie in heiklen und/oder komplexen Gesprächssituationen, ist der Beizug von Dolmetschenden angezeigt. Es stehen unterschiedliche Angebote wie Dolmetschen vor Ort oder via Telefon oder interkulturelle Vermittlung zur Verfügung. In verschiedenen Pilotprojekten wird auch das Videodolmetschen getestet. In der ganzen Schweiz existieren staatlich subventionierte regionale Vermittlungsstellen, die einen reibungslosen Ablauf und eine hohe Qualität der Dolmetschdienstleistungen gewährleisten.<sup>41</sup> Die Kantone, Städte und Gemeinden müssen dafür sorgen, dass diese Angebote bekannt sind. Fachpersonen sind gezielt darüber zu informieren, in welchen

---

<sup>40</sup> Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) wurde zusammen mit dem Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, auf gesamtschweizerischer Ebene die Informationsangebote und -kanäle zu analysieren, die sich an die sozioökonomisch benachteiligten Zielgruppen richten und die sich auf die Themen Schwangerschaft, Geburt, Gesundheit sowie frühe Förderung beziehen. Die Analyse mündet in entsprechende Empfehlungen, um die bestehenden Informationslücken zu schliessen und die Zugänglichkeit der bestehenden Informationsangebote für die Zielgruppen zu verbessern (vgl. <http://www.migesplus.ch/publikationen/fachpublikationen/show/analyse-der-zielgruppengerichten-informationsangebote-und-kanale-im-bereich-fruehe-kindheit-gesun/> ).

<sup>41</sup> Vgl. [http://www.inter-pret.ch/de/angebote/die-regionalen-vermittlungsstellen\\_0-44.html](http://www.inter-pret.ch/de/angebote/die-regionalen-vermittlungsstellen_0-44.html).

Fällen sich der Beizug von professionellen interkulturell Dolmetschenden lohnt. Viele Spitäler haben sich in den vergangenen Jahren in diesem Bereich engagiert und wichtige Grundlagenarbeit geleistet.<sup>42</sup>

Die Finanzierung der Dolmetscheinsätze im Gesundheitsbereich bleibt eine grosse Herausforderung, für die bis anhin noch keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden konnte. Zurzeit existiert keine einheitliche, nationale und nachhaltige Lösung für die Finanzierung des Dolmetschens. Die kantonalen Beiträge fallen sehr unterschiedlich und unregelmässig aus oder fehlen ganz. Einige Kantone leisten Beiträge an das Dolmetschen im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen an die Kantonsspitäler, andere tun dies nicht. Die fehlende Finanzierung ist insbesondere im spitalexternen ambulanten Bereich, z.B. für Haus- und Kinderärzte ein grosses Problem. Das BAG ist daran, mögliche Lösungen abzuklären.

#### 1.4 Good Practices

In den Kantonen Basel-Stadt und -Landschaft bietet *FamilyStart*, ein Hebammen-Netzwerk, in enger Kooperation mit Geburtskliniken, eine telefonische Helpline und professionelle Nachsorge für Wöchnerinnen und Neugeborene an und sichert so den Übergang vom stationären in den ambulanten Bereich. Ziel ist, dass für alle Frauen, die die Geburtsklinik verlassen, eine Wochenbettbetreuung organisiert ist. Für Migrantenfamilien stehen Hebammen mit verschiedenen Sprachkenntnissen zur Verfügung, zudem kann der nationale Telefondolmetschdienst kostenlos beigezogen werden. Eine Leistungsvereinbarung des Hebammen-Netzwerks mit den beiden Basler Geburtskliniken erlaubt den Migrantinnen die Nutzung der Helpline zum Lokaltarif.

Das *Konzept Frühe Förderung des Kantons Bern* legt einen Schwerpunkt auf die regionale Vernetzung im Frühbereich: Über eine Leistungsvereinbarung verpflichtet der Kanton die Mütter-/Väterberatung, das Beratungsangebot dezentral und im ganzen Kanton sicherzustellen und das in enger Zusammenarbeit mit Stellen im Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsbereich.

Die *Swiss Hospitals for Equity* setzen sich gezielt für die Förderung transkultureller Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden ein. Themen sind u.a. das Ansprechen von Sprachbarrieren und Themen, die die (Gesundheits-)Kompetenz betreffen, die gezielte Ermittlung des sozialen Kontextes von Patientinnen und Patienten oder die Erfassung unterschiedlicher Vorstellungen und Praktiken über/bei Erkrankungen. Dabei kommen verschiedene Lehrmethoden zum Einsatz wie etwa E-Learning, Arbeit mit Simulationspatientinnen und -patienten, Treffen mit Patientinnen- und Patientengruppen in ihrem Umfeld oder Besichtigung von Gesundheitsinstitutionen verschiedener Gemeinschaften.

Im Kanton Waadt können sich Migrantinnen und Migranten auf der *Internetplattform "resami.ch"* über sämtliche Dienstleistungen und Informationsstellen im Gesundheitsbereich orientieren. An den *Universitätsspitalern Genf und Zürich* wurden 300 schwangere Frauen oder Frauen im Wochenbett dazu befragt, welche Angebote sie während der Schwangerschaft und im ersten Jahr nach der Geburt kennen und nutzen bzw. nutzen wollen. Auf Basis der Ergebnisse wird das bestehende Informationsmaterial für Frauen und Gesundheitspersonal bedarfsgerecht angepasst.

Schliesslich bieten verschiedene Kantone Geburtsvorbereitungskurse speziell für Migrantinnen an, wie zum Beispiel *Pan-Milar* im Kanton Waadt, *Appartenances* im Kanton Genf oder *Mamamundo* im Kanton Bern. Die verschiedenen Kurse sind ähnlich aufgebaut und werden in verschiedenen Sprachen mit Hilfe einer interkulturellen Vermittlerin durchgeführt. Die Kurse werden von den Kantonen subventioniert und sind teilweise durch die Krankenkassen anerkannt. In den drei Kantonen weisen Fachleute die Migrantinnen persönlich auf das Kursprogramm hin.

---

<sup>42</sup> Vgl. <http://www.hospitals4equity.ch/index.php/de/>.



## Thema 2: Gerechtere Startchancen für alle beim Schulanfang

Eine grosse Herausforderung für unser Bildungssystem sind sozial benachteiligte Kinder mit Migrationshintergrund, die zu Hause und auch in ihrer sozialen Umgebung keine Landessprache sprechen. Diese Kinder haben eine zwei- bis viermal grössere Wahrscheinlichkeit, in Armut und Benachteiligung aufzuwachsen, als einheimische und/oder gut situierte Kinder mit Migrationshintergrund.<sup>43</sup> Studien zeigen, dass Kinder, die eine frühe Sprachförderung am nötigsten bräuchten, oft gar keine vorschulische Fördereinrichtung besuchen.

### 2.1. Fakten und Analyse

Mehrsprachigkeit ist für viele Kinder in der Schweiz eine Realität: In der Schweiz kommunizieren knapp 50% der Kinder mit Migrationshintergrund im Alter von 0 bis 3 Jahren in einer Landessprache: In der Deutschschweiz sind es 45%, in der Westschweiz 55%, und in der italienischsprachigen Schweiz gut 68%.<sup>44</sup> Eine Studie aus dem Kanton Zürich zeigt auf, dass Eltern mit Migrationshintergrund mit ihren Kindern von der Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten vornehmlich in der Herkunftssprache kommunizieren: Mit den wenigsten Kindern wird ab Geburt sowohl in der Herkunftssprache als auch Deutsch gesprochen.<sup>45</sup>

Erstsprache ("Muttersprache") darf nicht vernachlässigt werden: Die Forschung zeigt auf, dass das gute Beherrschen der Erstsprache förderlich ist für den Erwerb der Zweitsprache und dass der Spracherwerb beider Sprachen voneinander abhängig ist.<sup>46</sup> Wenn Eltern mit ihren Kindern nicht in der ihnen vertrautesten Sprache sprechen, hat dies negative Konsequenzen. Eine falsch verstandene Förderung kann dazu führen, dass Eltern die Umgebungssprache in ihrer eigenen Kommunikation mit dem Kind priorisieren, obwohl sie diese häufig fehlerhaft verwenden.<sup>47</sup> Gefragt sind deshalb Konzepte der frühen Sprachförderung, welche die Förderung der Erstsprache des Kindes und die Förderung der Bildungssprache miteinander verbinden.

Schwierig aufzuholende Kompetenzunterschiede beim Kindergarteneintritt: Bereits beim Eintritt in die Eingangsstufe (Kindergarten oder Grund-/Basisstufe) ist ein Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und den sprachlichen und mathematischen Kompetenzen auszumachen. Kinder aus sozioökonomisch begünstigten Familien können bereits besser lesen und rechnen und verfügen in der lokalen Schulsprache über einen grösseren Wortschatz als solche aus sozioökonomisch benachteiligten Familien.<sup>48</sup> In den ersten zwei Jahren der Eingangsstufe lassen sich diese Unterschiede oft nicht ausgleichen.

Je früher die Förderung, desto besser die Wirkung: Diverse Studien belegen, dass die Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern mit Migrationshintergrund vor allem dann verbessert werden können, wenn die Fördermassnahmen vor der Einschulung einsetzen.<sup>49</sup> Die ersten Lebensjahre sind für den Erwerb sprachlicher und kommunikativer Kompetenzen die lernsensibelsten. Es ist für die späteren Bildungschancen massgebend und entscheidend, ob

<sup>43</sup> Stamm, M. (2014): Frühe Sprachförderung. Was sie leistet und wie sie optimiert werden kann, Dossier 14/1, Bern.

<sup>44</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 52.

<sup>45</sup> Bayer, N. (2012): Entwicklung der Sprachkompetenzen in der Erst- und Zweitsprache von Migrantenkindern. Ergebnisse aus Leistungsmessungen bei fremdsprachigen Zürcher Kindergärten, Saarbrücken.

<sup>46</sup> Bayer, 2012; de Cillia, R. (2013): Spracherwerb in der Migration und Mehrsprachigkeit, in: Perspektiven 1/2013, S. 16-19 sowie ebd. (2013): Spracherwerb in der Migration. Informationsblätter des Referats für Migration und Schule Nr. 3/2013.

<sup>47</sup> EDK (2014): Obligatorische Schule: Schuleintritt und erste Jahre. Zusammenstellung von Studien, Projekten und Instrumenten in den Kantonen zur Flexibilisierung und Individualisierung sowie zur Sprachförderung und Sozialisation/Integration, Bern 31. März 2014, S. 31.

<sup>48</sup> Moser, U. Lanfranchi, A. (2008). Ungleich verteilte Bildungschancen. In: EKFF (Hrsg.) (2005). Familien – Erziehung – Bildung (S. 10–21). Bern: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, S. 10-21, hier S. 14.

<sup>49</sup> Bayer 2012.

junge Kinder ausreichend und passend Unterstützung erhalten, ihre kommunikativen Fähigkeiten möglichst umfassend zu entwickeln. Eine Basler Studie hat den Bedarf nach einer solchen Förderung untersucht. Sie kommt zum Schluss, dass vier von fünf Kindern im Kanton Basel-Stadt mit einer anderen Muttersprache als Deutsch eine Sprachförderung nötig haben.<sup>50</sup> Schliesslich erzielen Förderangebote der frühen Bildung nicht nur auf der Ebene der sprachlichen Kompetenzen eine Wirkung, sondern können auch einen wichtigen Beitrag zum Sozialisationsprozess der Kinder leisten.

Qualität der Fördermassnahmen ist entscheidend: Frühe Sprachfördermassnahmen sind nachweislich dann effektiv, wenn das Personal darin geschult ist, situative, in den Alltag integrierte (bei den Kindern) oder nah am Alltag ausgerichtete (bei Erwachsenen) Sprachförderung anzubieten.<sup>51</sup> Ausserdem sollte die Unterstützung nicht nur punktuell, sondern regelmässig, relativ intensiv und kontinuierlich über eine längere Zeitspanne erfolgen. Ebenso wichtig für eine erfolgreiche Sprachförderung ist, dass Kinder mit Förderbedarf den Alltag mit Kindern verbringen, deren Muttersprache die Umgangssprache ist. Gruppen, die nur aus Kindern mit (unterschiedlichem) Migrationshintergrund bestehen, können eher gegenteilige Effekte haben.

Familien mit Migrationshintergrund nutzen die Angebote der familienexternen Kinderbetreuung (Kitas, Spielgruppen, Tagesfamilien) seltener als Schweizer Familien: Viele Familien mit Migrationshintergrund werden zwar während der Schwangerschaft und Geburt sowie im Rahmen kinderärztlicher Versorgung in der Frühen Kindheit institutionell betreut. Danach ergibt sich jedoch oft eine Lücke bis zum offiziellen Eintritt des Kindes in den Kindergarten. Die Nutzung von freiwilliger Kinderbetreuung wie Spielgruppen, Kitas und Tagesfamilien wird sowohl von der Herkunft der Eltern als auch von ihrem Bildungsniveau beeinflusst. So erhöht beispielsweise ein Tertiärabschluss der Mutter die Wahrscheinlichkeit, von Angeboten institutioneller Kinderbetreuung Gebrauch zu machen. Im Hinblick auf die Herkunft nutzen beispielsweise Einwanderter der ersten Generation aus Portugal, Deutschland, Frankreich und Grossbritannien eher Krippenplätze, wohingegen andere Gruppen von Migranten weniger auf institutionelle Betreuung zurückgreifen. Insgesamt zeigt sich auch für die Schweiz, dass Mittel- und Oberschichtfamilien öfter familienergänzende Betreuungsangebote in Anspruch nehmen als Unterschichtfamilien oder Familien mit Migrationshintergrund.<sup>52</sup> Unregelmässige Arbeitszeiten sowie Schichtarbeit sind häufig nicht kompatibel mit den Betreuungszeiten vieler Kitas.

Verschiedene Statistiken und Studien zeigen ausserdem, dass Eltern mit Migrationshintergrund dazu tendieren, für ihre Kinder qualitativ schlechtere Angebote auszuwählen als Eltern ohne Migrationshintergrund. Das wird teilweise damit erklärt, dass sozial benachteiligte Eltern aufgrund von selektiven Angebots- und Nachfragemechanismen geringere Chancen haben, für ihr Kind einen qualitativ guten Betreuungsplatz zu finden resp. diesen finanzieren zu können. Weitere Gründe sind mangelnde Kenntnisse bezüglich der Qualität der Angebote oder auch der Wohnort: So sind in der Regel in sozial besser gestellten Quartieren qualitativ bessere (oft auch teurere) Angebote zu finden.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Grob, A., Keller, K., Trösch, L.M. (2014): ZWEITSPRACHE. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten, Abteilung für Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie der Universität Basel.

<sup>51</sup> Schneider, W. et al. (2012). Expertise «Bildung durch Sprache und Schrift (BISS)». sowie Kuger, S. Jutta Sechtig, J., Anders, Y. (2012). Kompensatorische (Sprach-)Förderung. In: Frühe Bildung, 1(4), S. 181–193.

<sup>52</sup> Schlanser, R. (2011). Wer nutzt in der Schweiz Kinderkrippen? Soziale Sicherheit 3, 139-143 sowie Schmid, T., Kriesi, I. & Buchmann, M. (2011). Wer nutzt familienergänzende Kinderbetreuung? Die Betreuungssituation 6-jähriger Kinder in der Schweiz. Swiss Journal of Sociology 37(1), S. 9-32.

<sup>53</sup> Edelmann, D. (2018): Chancengerechtigkeit und Integration durch frühe (Sprach-)Förderung. Theoretische Reflexionen und empirische Einblicke, Wiesbaden, S. 104.

## 2.2. Szenario

2030 sprechen Kinder, die seit mindestens einem Jahr in der Schweiz sind, beim Kindergarten-  
eintritt (HarmoS 1) die am Wohnort gesprochene Landessprache. Kinder, die zu diesem Zeitpunkt  
weniger als ein Jahr in der Schweiz sind resp. grosse Mühe mit der Umgebungssprache haben,  
werden im ersten Kindergartenjahr intensiv beim Erwerb der Zweitsprache unterstützt.

## 2.3. Handlungsbedarf

### 2.3.1 Erarbeitung von Konzepten und Massnahmen zur frühkindlichen Sprachförderung

Die Bedeutung der Sprachförderung im Frühbereich ist unbestritten, sowohl im Orientierungsrah-  
men des Netzwerks Kinderbetreuung sowie in verschiedenen Manuals zu Qualitätssicherungsfr-  
agen wird darauf hingewiesen. Entsprechend wurden überall in der Schweiz auch Sprachförder-  
massnahmen ergriffen. Allerdings werden diese häufig relativ unsystematisch eingesetzt, auch  
fehlt es oft an der nötigen Koordination und der Klärung allfälliger Schnittstellen. Gefragt sind  
deshalb kantonale Konzepte für die frühkindliche Sprachförderung. Diese sollten eine ganzheitli-  
che, integrierte Sprachförderung im Alltag vorschulischer Einrichtungen genauso sicherstellen wie  
spezifische Fördermassnahmen für unterschiedliche Zielgruppen (Kinder mit spezifischen  
Spracherwerbsstörungen und entsprechendem Therapiebedarf, Kinder aus Migrationsfamilien mit  
mangelnden Kenntnissen der Umgebungssprache und entsprechendem Sprachförderbedarf so-  
wie Kinder mit ungenügenden Sprachkompetenzen aufgrund mangelnder sprachlicher Anre-  
gung). Auch die Einbindung der Eltern ist in einem solchen Konzept zu thematisieren. In die Erar-  
beitung dieser Konzepte sind Fachpersonen und Fachstellen aus den Bereichen Gesundheit, Bil-  
dung, Soziales und Integration einzubeziehen.

Zur Umsetzung solcher Konzepte braucht es vielfältige Massnahmen: Instrumente zur Erfassung  
des effektiven Sprachförderbedarfs, Massnahmen zur Förderung der Erst- wie der Umgebungs-  
sprache, niederschwellige Zugänge, eine Vernetzung der Akteure, gezielte Qualitätssicherungs-  
massnahmen sowie entsprechende Evaluationen.

### 2.3.2 Betreuende und Erziehende für die Bedürfnisse von mehrsprachigen Kindern schulen

Bisherige Untersuchungen zur gezielten Förderung von sprachlichen Vorläuferfähigkeiten (wie  
phonologisches Bewusstheit oder Wortschatz) zeigen ein positives Ergebnis. Dies trifft aber  
nur dann zu, wenn das Personal spezifisch geschult ist und die Förderung regelmässig und  
alltagsintegriert stattfindet. Bund und Kantone sind aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den  
betreffenden Berufsverbänden dafür zu sorgen, dass die Aus- und Weiterbildungsangebote  
von Erzieherinnen und Erziehern (Kita, Spielgruppen, Tagesfamilien etc.) Qualifikationen zu  
einer alltagsorientierten Sprachförderung einschliessen.<sup>54</sup> Gleichzeitig müssen sämtliche Fach-  
personen des Frühbereichs für die Bedeutung der Förderung der Erstsprache sensibilisiert  
werden. Auch hier sind entsprechende Fördermassnahmen zu ergreifen (zur Rolle der Eltern  
vgl. weiter unten Ziffer 3.3). Mehrsprachigkeit ist nicht als Defizit, sondern als Potenzial und  
Ressource zu verstehen. Entsprechend wichtig ist es, eine allfällig defizitorientierte Haltung  
seitens der Fachpersonen (aber auch der Politik) zu verhindern.

### 2.3.3 Mehr Verbindlichkeit in der frühen Sprachförderung prüfen

Obligatorien in der Integrationsförderung werden stets sehr kontrovers diskutiert. Einigkeit be-  
steht hingegen, dass unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit die Erreichung der Familien

---

<sup>54</sup> Die Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales ist bereits dabei zu prüfen, inwiefern ein zusätzlicher Aus- und Wei-  
terbildungsbedarf im Bereich Sprachförderung in der Frühen Förderung besteht. 2018 sollen Ergebnisse vorliegen  
(vgl. <http://savoirsocial.ch/de/projekte#accordeon/abklarung-des-qualifikationsbedarfs-im-bereich-fruhe-forderung-und-sprachforderung>).

mit Migrationshintergrund eine der zentralen Herausforderung darstellt. Die SODK weist in ihren Empfehlungen aus dem Jahr 2011 darauf hin, dass in besonderen Situationen im Sinne des Bildungsrechts des Kindes eine verpflichtende Nutzung (Teilobligatorium / selektives Obligatorium) der FEB-Angebote für besondere Zielgruppen (z.B. zur Sprachförderung) in Betracht gezogen werden könnte.<sup>55</sup>

Kantone, Städte und Gemeinden sollten prüfen, wie sie die frühe Sprachförderung ausgestalten sollten, um noch vor Kindergarteneintritt eine möglichst flächendeckende Erfassung der Kinder mit Sprachförderbedarf zu erreichen und dafür zu sorgen, dass diese regelmässig eine Institution besuchen, welche die sprachliche Entwicklung der Kinder gezielt unterstützt.<sup>56</sup> Dabei ist zu beachten, dass entsprechende Vorgaben nicht einseitig die Eltern in die Pflicht nehmen, sondern auch den Kanton/die Stadt und die Gemeinde sowie die Institutionen. Ein Deutsch-Obligatorium, wie es etwa der Kanton Basel-Stadt kennt (vgl. weiter unten Ziffer 2.4) verpflichtet auch die öffentliche Hand, für ein ausreichendes, bezahlbares und qualitativ hochstehendes Angebot an Kita- und/oder Spielgruppenplätzen zu sorgen. Die Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung ihrerseits müssen die Sprachförderung in ihre Konzeption aufnehmen, sich zur Zusammenarbeit mit dem Staat verpflichten und ihre Mitarbeitenden aus- und weiterbilden.

#### **2.4. Good Practices**

Der Kanton Basel-Stadt hat den Besuch einer Spielgruppe oder einer anderen deutschsprachigen Institution für Kinder, die kaum oder kein Deutsch sprechen, im Jahr vor dem Kindergarteneintritt obligatorisch gemacht. In diesem Jahr lernen die Kinder an mindestens zwei halben Tagen pro Woche spielerisch Deutsch. Die Eltern dürfen selber bestimmen, ob ihr Kind eine Spielgruppe, eine Kita oder eine Tagesfamilie besucht. Der Kanton beteiligt sich je nach Familieneinkommen an den Kosten der Deutschförderung oder übernimmt sie sogar ganz (Besuch einer Spielgruppe). Es besteht zudem die Möglichkeit, dass ein Elternteil einen Deutschkurs für Erwachsene besucht und das Kind gleichzeitig im selben Haus betreut wird.

Die Stadt Chur setzt auf ein ähnliches Modell, allerdings zunächst auf freiwilliger Basis, bis die notwendige Infrastruktur aufgebaut ist. Danach soll auch in der Stadt Chur ein selektives Obligatorium eingeführt werden: Den Eltern wird schriftlich der Besuch des Frühförderprogramms für ihre Kinder empfohlen (resp. nach Einführung des Obligatoriums verfügt). Wenn sie nicht reagieren, werden die Eltern persönlich aufgesucht und allenfalls mit Hilfe eines Dolmetschenden informiert und motiviert. Es wird darauf geachtet, dass in den Spielgruppen maximal ein Drittel der Kinder fremdsprachig ist. Ausserdem legt die Stadt Qualitätsstandards für die Spielgruppen und Kinderkrippen mit Fördermassnahmen fest: So müssen u.a. alle Betreuenden einen Weiterbildungskurs zur Integrationsförderung im Frühbereich besuchen.

Auch die Stadt Zürich hat in den letzten Jahren verschiedene Projekte zur Erreichung der Zielgruppe sozial benachteiligter Familien und Familien mit wenig Deutschkenntnissen erprobt. Diese basierten stets auf Freiwilligkeit (vgl. z.B. das Projekt "Gut vorbereitet in den Kindergarten"). Bewusst auf die Einführung eines Obligatoriums verzichtet hat die Stadt Bern. Hier wird stattdessen bei der Zielgruppenerreichung auf Hausbesuchsprogramme und Kontaktstellen im Quartier gesetzt (vgl. weiter unten Ziffer 3.4).

---

<sup>55</sup> SODK Empfehlungen zu FEB im Frühbereich vom 24. Juni 2011, S. 31 (vgl. <http://www.sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/familienerganzende-betreuung-im-fruehbereich/>).

<sup>56</sup> Fachleute gehen davon aus, dass eine wirksame Förderung spätestens ein Jahr vor dem Eintritt in den Kindergarten während mindestens zwei, besser drei Halbtagen pro Woche im Rahmen einer durchmischten Kindergruppe erfolgen sollte.

## Thema 3: Eltern mit Migrationshintergrund fördern Integration ihrer Kleinkinder

Die Familie ist der erste Bildungsort im Leben eines Kindes. Deshalb ist die Unterstützung der Entwicklung eines Kindes am wirkungsvollsten, wenn die ganze Familie bzw. die Eltern beteiligt werden. Eltern- und Familienarbeit besteht im Wesentlichen darin, die Eltern in ihrer Rolle zu stärken, damit sie ihre erzieherischen Aufgaben sowie die altersgerechte Unterstützung der kindlichen Entwicklung wahrnehmen können. Eltern profitieren am meisten von der Erfahrung und dem Wissen von Fachpersonen, wenn sie in ihren Ressourcen und Potenzialen bestätigt und unterstützt werden.

### 3.1. Fakten und Analyse

Eltern in der Schweiz bieten ihren Kindern mehrheitlich ein anregendes familiäres Umfeld.<sup>57</sup> Allerdings weist die Forschung auch darauf hin, dass es hierbei grosse Unterschiede gibt. Entscheidend sind aber weniger die Herkunft der Eltern, als vielmehr Faktoren wie Bildungshintergrund, sozioökonomischer Status, Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz sowie die (psychische) Gesundheit der Eltern.<sup>58</sup> In diesem Sinn kommt neben der Frühen Förderung auch der Integrationsförderung der Eltern insgesamt, wie sie in den Abschnitten "Arbeiten" und "Zusammenleben" beschrieben werden, zentrale Bedeutung zu.

Eltern haben einen starken Einfluss auf Entwicklung und Bildungserfolg der Kinder: Der Einfluss der Eltern auf die Entwicklung und den Bildungserfolg ihrer Kinder ist erwiesenermassen sehr hoch, wobei insbesondere das konkrete elterliche Erziehungsverhalten entscheidend ist. So konnte in einer gross angelegten Studie nachgewiesen werden, dass Schülerleistungen nur zu 10% durch die Art des Schulunterrichts erklärt werden können, aber zu 30% bis 50% durch Einstellungen und Erziehungsbemühungen der Eltern.<sup>59</sup>

Familien mit Migrationshintergrund sind sehr interessiert an einer guten Entwicklung ihrer Kinder: Zahlreiche Studien belegen, dass z.B. die Bildung der Kinder für Eltern mit Migrationshintergrund ein überaus wichtiges Erziehungsziel ist. Das heisst, sie verfügen über eine hohe Bildungsaspiration, oftmals sogar über eine höhere als Familien ohne Migrationshintergrund. Die in öffentlichen Diskussionen häufig geäusserte Klage über mangelndes Bildungsinteresse von Eltern mit Migrationshintergrund an der Bildung ihrer Kinder ist folglich nicht haltbar.<sup>60</sup>

Eltern mit Migrationshintergrund sind schlechter informiert über Angebote der frühen Förderung<sup>61</sup> und nehmen sie deutlich weniger in Anspruch: Eltern- und Familienbildungsangebote sind in der Schweiz zahlreich, vielerorts fehlt eine Übersicht.<sup>62</sup> Neben den staatlichen sind auch zahlreiche private Trägerschaften tätig, was eine Bestandsaufnahme sowie die Koordination und Steuerung zusätzlich erschwert. Auch handelt es sich bei den Elternbildungsangeboten oft um regionale Ein-

---

<sup>57</sup> Stamm, M. et al. (2012). FRANZ. Früher an die Bildung – erfolgreicher in die Zukunft? Familiäre Aufwuchsbedingungen, familienergänzende Betreuung und kindliche Entwicklung. Fribourg: Schlussbericht.

<sup>58</sup> Projekt "Innensicht von Migrationsfamilien" (<http://www.phtg.ch/forschung/dozierendenforschung/aktuelle-projekte/innensicht-von-migrationsfamilien/>).

<sup>59</sup> Neuenschwander, M. P. (2010): Ist die Schule wirkungslos? Nein, aber es geht nicht ohne Eltern. In: Bildung Schweiz 1 / 2010, S. 24-25.

<sup>60</sup> Biedinger, N. & Klein, O. (2010). Der Einfluss der sozialen Herkunft und des kulturellen Kapitals auf die Häufigkeit entwicklungsförderlicher Eltern-Kind-Aktivitäten. Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, 5 (2), S. 195-208.

<sup>61</sup> U. Bieri, M. Aebersold, C. Longchamp (2008): Schlussbericht zur Situationsanalyse Familien des Kantons Aargau, gfs Bern.

<sup>62</sup> Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001, Bern, 26. April 2017.

zelinitiativen mit eingeschränkter Reichweite. Zudem sind grosse regionale Unterschiede festzustellen.<sup>63</sup> Schliesslich erreichen auch diese Angebote Eltern mit Migrationshintergrund oftmals deutlich weniger gut als einheimische Familien. Eine besonders vulnerable Gruppe sind Flüchtlingsfamilien.

Verstärkte Wirkung der Fördermassnahmen für Kinder durch den Einbezug der Eltern: Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung können mangelnde Elternunterstützung zwar auffangen, ihr Potenzial wird aber erst durch eine gute Kooperation mit den Eltern voll ausgeschöpft. Eine nationale Studie kommt deshalb zum Schluss, dass Tagesstrukturen nicht automatisch die Chancen für Kinder aus benachteiligten Milieus anheben. Sie müssen auch mit der Familie vernetzt werden.<sup>64</sup> Generell haben sich in internationalen Studien diejenigen Förderprogramme als besonders effektiv erwiesen, die ein auf Bildung in einer Betreuungseinrichtung ausgerichtetes Konzept umfassen, das mit Bemühungen kombiniert wird, die Eltern zu beteiligen, zu bilden und zu unterstützen. Solch übergreifende Konzepte sind in der Schweiz noch selten.<sup>65</sup>

### **3.2. Szenario**

2030 haben alle Kantone sowie die grösseren Gemeinden bedarfsgerechte und gut aufeinander abgestimmte Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für Eltern bereitgestellt. Diese erreichen Familien mit Migrationshintergrund ebenso gut wie Schweizer Familien und sprechen auch Personen aus dem Asylbereich flächendeckend an.

### **3.3. Handlungsbedarf**

Durch die Vernetzung der verschiedenen Akteure und die Anpassung des Angebots an die Bedürfnisse von Migranten sowie anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen können die betroffenen Personen besser erreicht werden. In der Praxis hat sich in der Elternarbeit eine Kombination aus Angeboten bewährt, welche unterschiedliche Konzepte, Vermittlungsstrategien und Lernorte aufweisen und ein breites Themenspektrum abdecken.

#### 3.3.1 Elterliche Kompetenzen stärken im Dialog mit Familien mit Migrationshintergrund

"Traditionelle" präventive Elternbildungskurse und Elterntrainings erreichen Eltern mit Migrationshintergrund erfahrungsgemäss nicht gut. Kantone, Städte und Gemeinden müssen daher alternative Angebote zur Verfügung stellen, die deutlich niederschwelliger sind. Sollen bei Eltern Veränderungsprozesse angestossen werden, um bessere Bedingungen für das Aufwachsen ihrer Kleinkinder zu erreichen, können diese nicht von aussen diktiert werden. Sie können nur erfolgreich im Dialog mit den Eltern, in gegenseitigem Vertrauen und auf Augenhöhe umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund sind vermehrt Eltern, die der Zielgruppe angehören, als Peers in die Erarbeitung und Umsetzung von Projekten einzubeziehen. Nötig sind auch Programme und Projekte, die einen Austausch zwischen Eltern, das Knüpfen von neuen Bekanntschaften und damit die Erweiterung des sozialen Netzwerks der Eltern ermöglichen.

Zudem sind Väter und Mütter mit Migrations- resp. Fluchthintergrund verstärkt auch als Akteure und Begleitpersonen in der Familienarbeit und der Elternbildung zu rekrutieren. Was die Erreichbarkeit von Familien mit Migrationshintergrund betrifft, so haben sich in der Praxis insbesondere sozialräumliche Ansätze bewährt, d.h. dass Beratende und Unterstützende dort hingehen, wo Familien resp. die Eltern leben. Der Erstkontakt zu den Eltern ist überall dort zu suchen, wo diese sich aufhalten, also zuhause genauso wie in Arztpraxen, Parks oder der Spielecke des Supermarktrestaurants.

---

<sup>63</sup> Edelmann (2018), S. 102.

<sup>64</sup> Neuenschwander et al 2008, S. 73.

<sup>65</sup> Edelmann (2018), S. 110.

### 3.3.2 Vernetzung zwischen Institutionen der Frühen Förderung und Eltern

Je nach Herkunftsland dürften vielen Eltern die familienergänzenden Angebote und deren Bedeutung für die Entwicklung der Kinder (Spielgruppen, Kitas) nicht bekannt sein. Für viele Eltern ist das Anvertrauen des eigenen Kindes an fremde Personen mit Ängsten verbunden. Dies gilt insbesondere auch für Flüchtlingsfamilien – Bund, Kantone und Gemeinden sind hier gefordert, möglichst bald nach der Einreise in die Schweiz Kontakt zu den FBBE-Einrichtungen herzustellen.

Die Erfahrung zeigt, dass eine mündliche und persönliche Vermittlung durch Vertrauenspersonen oft mehr Wirkung zeigt, als die allgemeine und unpersönliche schriftliche Form. Zudem kann dadurch ein regelmässiger Kontakt aufgebaut werden. Die Zusammenarbeit von Fachpersonen aus dem frühkindlichen Bereich mit den Eltern ist weiter zu intensivieren und konsequent auf die Gestaltung von gelingenden Erziehungspartnerschaften, d.h. auf eine gegenseitige Verständigung und eine gemeinsame Verantwortung für die Betreuung, Begleitung und Bildungsförderung des Kindes auszurichten. Eine erfolgreiche Vernetzung der FBBE-Institutionen mit den Eltern setzt aber auch voraus, dass der Zeitaufwand für die Zusammenarbeit mit den Eltern bei der Personalplanung einkalkuliert wird. Schliesslich sind in der Schweiz Zusammenarbeitsprojekte von Kitas und Spielgruppen mit Quartier- oder Familientreffs, Mütter-/Väterberatungsstellen und Kinderärzt/innen eher selten anzutreffen, hier besteht für die Zukunft ein grosses Potenzial, das weiter genutzt werden sollte.

### 3.3.3 Elternzusammenarbeit generell institutionalisieren

Eine Analyse der Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone hat jüngst gezeigt, dass sich die Kantone dafür aussprechen, Elterninformations- und -bildungsangebote generell zu stärken – die Förderung der Familien hat für die Kantone einen hohen politischen Stellenwert, sie sehen darin eine Präventionsstrategie, welche dazu beiträgt, höhere Folgekosten zu vermeiden.<sup>66</sup> Allerdings wird gleichzeitig darauf verwiesen, dass für eine nachhaltige und flächendeckende Verankerung dieser Förderangebote eine Professionalisierung der Anbieter (Etablierung von Fachstellen) und die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen erforderlich sind – eine Feststellung, die auch der Bundesrat in seinem Familienbericht 2017 bestätigt.<sup>67</sup> Kantone und Gemeinden sind eingeladen, flächendeckend ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot für Eltern bereitzustellen. Die Nutzung unterstützender Angebote sollte nicht als Schwäche bzw. als Ausdruck von Defiziten angesehen werden, sondern als Norm etabliert und positiv besetzt sein. Vor diesem Hintergrund sollten Kantone und Gemeinden Elternunterstützungsangebote auch nicht ausschliesslich für Familien mit Migrationshintergrund zur Verfügung stellen.

## 3.4. Good practices

Die Frühförderprogramme *schritt:weise* und *ping:pong* richten sich an sozial benachteiligte und bildungsferne Familien mit Kindern zwischen 1 und 6 Jahren. Im Spiel- und Lernprogramm *schritt:weise* werden die Familien während rund anderthalb Jahren wöchentlich zuhause besucht, dazu kommen alle zwei Wochen Gruppentreffen, an denen Eltern über Erziehung und Entwicklung der Kinder informiert werden und Kontakte knüpfen können. Evaluationen, etwa der Stadt Bern, haben in der Vergangenheit signifikante positive Wirkungen belegen können: Mit dem Programm können sozial benachteiligte und bildungsferne Familien effektiv erreicht und kontinuierlich begleitet werden. Die teilnehmenden Kinder zeigen eine bessere Motorik, fortgeschrittene emotionale Entwicklung, bessere Deutschkenntnisse und erweiterte alltagspraktische Fähigkeiten. Die

---

<sup>66</sup> H. Stutz, L. Bannwart, V. Legler (2016): Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV, publiziert in der Reihe: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 1/17.

<sup>67</sup> Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001, Bern, 26. April 2017, S. 54.



Kindergartenlehrpersonen stellen bei den Eltern eine höhere Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft, bessere Deutschkenntnisse sowie eine bessere soziale Integration fest. Und die Eltern schätzen ihre Erziehungskompetenz und Offenheit höher ein als vorher.<sup>68</sup>

*ping:pong* ist für Eltern bestimmt, deren Kinder eine Spielgruppe, eine Kita oder einen Kindergarten besuchen. In regelmässigen Gruppentreffen tauschen sich die Eltern und Mitarbeitenden unter der Leitung einer pädagogischen Moderatorin in der jeweiligen Institution aus. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Institutionen zu stärken. Dieses Programm besteht vorderhand in den Kantonen Zürich und Bern, für die Westschweiz wird es derzeit entwickelt.

Das Projekt *Femmes-Tische* besteht aus informellen Diskussionsrunden unter Müttern und anderen Frauen, die Kinder betreuen. Eine ausgebildete Moderation leitet die Gesprächsrunden in der Muttersprache der Teilnehmerinnen zu ganz unterschiedlichen Themen rund um Erziehung, Lebensalltag und Gesundheit. Als Hilfsmittel dienen dabei speziell entwickelte illustrierte Moderationskarten, die auf die Zielgruppe der Migrantinnen ausgerichtet sind. In den nächsten Jahren möchte sich das Programm, das in vielen Kantonen existiert, intensiver mit dem Asylbereich vernetzen. In ähnlicher Form existieren auch Gesprächsrunden für Väter, etwa *Vater sein in der Schweiz* in den Kantonen Aargau, Bern und Luzern oder *Väter-Forum* im Kanton Zürich. An den kostenlosen Gesprächsrunden unter Migranten kommen Themen wie Bildung, Gesundheit, Prävention oder die Rolle der Väter zur Sprache. Die Diskussionen werden durch Landsleute moderiert, die vorher geschult wurden, und in verschiedenen Sprachen angeboten.

Zielpublikum des Programms *zeppelin - familien startklar* im Kanton Zürich sind Schwangere und Familien mit Kindern zwischen 0–4 Monaten bei Programmstart, die mehrfach (familiär, sozial, materiell) belastet sind. Eine Elterntainerin macht in der Regel alle 2 Wochen für eine Stunde einen Hausbesuch, bis das Kind 2 oder 3 Jahre alt ist. Ausserdem besuchen die Eltern jeden Monat mit ihrem Kind ein Gruppentreffen in ihrer Wohngemeinde. Dort erfahren sie alles Wichtige über die Erziehung, Entwicklung und Gesundheit ihres Kindes, erhalten Antworten auf ihre Fragen, können ihr Kind auf Kindergarten und Schule vorbereiten und sich zudem mit anderen Eltern vernetzen.

Die Stadt Chur hat die Elternbildung in die Regelstrukturen eingegliedert und als obligatorisch erklärt. Sie organisiert im Zusammenhang mit den Frühfördermassnahmen acht Mal jährlich Informationsveranstaltungen für Eltern mit Migrationshintergrund, die Kinder mit Förderbedarf haben. Ziel ist es, die Eltern zu informieren, sensibilisieren und motivieren, die Integration und Entwicklung ihrer Kinder zu unterstützen. Themen sind unter anderem das lokale Schulsystem, die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern, Gesundheit und Ernährung, Zahnprophylaxe, der mehrfache Spracherwerb der fremdsprachigen Kinder, entwicklungsfördernde Freizeitgestaltung, Spielanregungen sowie der Umgang mit Kommunikations- und elektronischen Medien. Die Informationsanlässe werden unter Einbezug von Fachleuten und wenn nötig mit Dolmetschenden durchgeführt. Die Teilnahme ist für die Eltern, die flächendeckend erfasst werden, obligatorisch und kostenlos.

Das Freiburger Projekt *Familienbegleitung* bietet Unterstützung für Eltern von Kindern im Alter von 0 bis 7 Jahren und für Fachpersonen, die mit Familien mit Kleinkindern arbeiten. Gefördert wird insbesondere das gemeinsame Erziehen durch die Eltern und verschiedene erwachsene Bezugspersonen, die gegenüber dem Kind eine erzieherische Funktion wahrnehmen (Tagesmütter, Kleinkinderzieherinnen, Kindergärtnerinnen, Kinderärzte, Kinderpflegerinnen usw.). Abgesehen von Hausbesuchen und Kursabenden bietet das Projekt Familienbegleitung verschiedene neuartige niederschwellige Leistungen. Ständig mobile Einsatzteams geben z.B. Eltern die Möglichkeit, ihre Anliegen im Erziehungsbereich an Orten zu besprechen, die sie in ihrem Alltag aufsuchen

---

<sup>68</sup> Vgl. <https://www.stiftung-mercator.ch/de/projekte/alternative-umsetzungsmodelle-des-fruehfoerderprogramms-schrittweise/>.

(Einkaufszentren, Wartezimmer von Kinderärztinnen und -ärzten, Krippen, Schulen usw.). Ausserdem werden in wöchentlichen Zeitungsartikeln und Radiosendungen Fragen von Eltern aufgegriffen, welche die ständigen mobilen Einsatzteams zusammentragen. Die Antworten auf diese spezifischen Alltagsfragen werden auch als Lehrmittel veröffentlicht.

Schliesslich bieten auch die an zahlreichen Orten durchgeführten *Konversationstreffs* mit Kinderbetreuung gute Möglichkeiten, sich zu Alltags- und Erziehungsarbeit auszutauschen.

## **Empfehlungen Teil B: Aufwachsen**

### **B1. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden**

Im Bereich der frühen Kindheit ist derzeit viel in Bewegung, der Handlungsbedarf ist auf allen Ebenen gross: Die TK empfiehlt den Kantonen, Städten und Gemeinden, ihre Aktivitäten weiter auszubauen, eine Politik der Frühen Kindheit gesetzlich zu verankern respektive ganzheitliche Strategien und Netzwerke der Frühen Förderung zu entwickeln und die für die Umsetzung benötigten finanziellen Mittel bereitzustellen. Dabei ist der Frühbereich möglichst breit zu fassen (Soziales, Bildung, Gesundheit und Integration). Es ist sicherzustellen, dass die Angebote der Frühen Förderung auf unterschiedlichste Betreuungsbedarfe ausgerichtet, qualitativ hochwertig, verlässlich, flexibel und verbindlich miteinander vernetzt sind. Die Erreichbarkeit von Migrationsfamilien ist bei den Angeboten der Frühen Förderung regelmässig zu überprüfen.

Auf Bundesebene sollten die Aktivitäten der verschiedenen Ämter und Departemente, die sich mit dem Frühbereich befassen, stärker gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Derzeit laufen auf gesamtschweizerischer Ebene diverse zeitlich befristete Programme, in denen der Frühbereich eine wichtige Rolle spielt (Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, kantonale Aktionsprogramme in den Bereichen Ernährung, Bewegung und psychische Gesundheit, Umsetzung NCD-Strategie (=nicht übertragbare Krankheiten) des BAG etc.). Es ist zu prüfen, wie die FBBE losgelöst von Programmen oder Projekten auf Bundesebene nachhaltig verankert werden könnte.

Im Bereich der spezifischen Integrationsförderung lädt die TK das Staatssekretariat für Migration ein, zusammen mit den kantonalen, regionalen und kommunalen Integrationsfachstellen die Stärkung der Frühen Sprachförderung im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) zu prüfen.

Schliesslich stellen Bund und Kantone gemeinsam sicher, dass Familien mit Kleinkindern im Asylbereich adäquaten Zugang zu einer guten Gesundheitsversorgung und zu Angeboten der Frühen Förderung haben.

### **B2. Berufs- und Dachverbände der Fachleute im Bereich der Frühen Förderung**

Die TK empfiehlt den Berufs- und Dachverbänden der im Frühbereich tätigen Fachleute (Gynäkolog/innen, Haus- und Kinderärzt/innen, Hebammen, Mütter-/Väterberater/innen, Spitex-Dienste, Kita-Angestellten, Spielgruppenleiter/innen, SAVOIRSOCIAL und OdaSanté etc.) ihre Mitglieder systematisch für die Bedeutung transkultureller Kompetenzen zu sensibilisieren, den Bedarf allfälliger Unterstützungsmassnahmen zu eruieren und dafür zu sorgen, dass entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote bereitstehen. Dabei sollen sie mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone zusammenarbeiten.

### **B3. Tripartite Konferenz**

Die TK wird den Dialog Aufwachsen in reduzierter Form weiterführen, indem sie alle zwei Jahre in enger Zusammenarbeit mit der SODK<sup>69</sup> einen Informationsaustausch zum aktuellen Stand der Politik der Frühen Förderung in der Schweiz durchführt. Dabei soll der Fokus von Familien mit Migrationshintergrund ausgeweitet werden auf Programme, Aktivitäten und Massnahmen der Frühen Förderung generell. Eingeladen werden sollen neben den verantwortlichen staatlichen Stellen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden auch die Dachverbände der zentralen nichtstaatlichen Akteure im Frühbereich. Die Geschäftsstelle stellt der TK zu gegebener Zeit einen Antrag zum weiteren Vorgehen.

---

<sup>69</sup> Die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich der Frühen Kindheit (0 bis 4 Jahre) liegt bei der SODK. Diese hat 2017 beschlossen, in den nächsten zwei Jahren der Förderung in der frühen Kindheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Das Thema soll gemeinsam mit der EDK und der GDK als Querschnittsaufgabe weiterentwickelt werden – die drei Konferenzen haben hierzu Eckwerte für die interkantonale Zusammenarbeit verabschiedet.

## Teil C: Zusammenleben

### Einleitung

Heute leben in der Schweiz Menschen aus rund 200 Staaten. Gezählt werden mehr als zehn verschiedene Religionsgemeinschaften. Neben den vier Landessprachen ist nicht weniger als ein Dutzend anderer Sprachen im Alltag weit verbreitet. Eine von acht Personen, die den Schweizer Pass besitzt, ist im Ausland geboren und verfügt somit über Migrationserfahrung. Diese Vielfalt ist eine Bereicherung, sie stellt aber gleichzeitig auch hohe Anforderungen an unsere Gesellschaft. Die tägliche Begegnung mit Menschen aus anderen Kulturen, mit anderen Gewohnheiten oder unterschiedlichen Lebensstilen kann zu einer Herausforderung für das Miteinander werden. Damit verbunden sind Fragen zur Akzeptanz, Ablehnung und Integration von bestimmten Bevölkerungsgruppen.

Prioritäres Ziel der Integrationspolitik von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ist es, ein respektvolles Zusammenleben der Zugewanderten und der einheimischen Bevölkerung zu fördern und für eine möglichst grosse Chancengleichheit zu sorgen, wie es die Bundesverfassung in Artikel 2 vorsieht.<sup>70</sup> Insgesamt funktioniert das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten in der Schweiz gut. Desintegrationsphänomenen konnte bis anhin erfolgreich entgegengewirkt werden.

Integration in eine Gesellschaft ist immer ein gegenseitiger Prozess – sie setzt sowohl den entsprechenden Willen der Migrantinnen und Migranten als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Eine erfolgreiche soziale Integration kann damit nur gelingen, wenn der Wille und die Möglichkeiten zur Teilhabe an den relevanten gesellschaftlichen Lebensbereichen vorhanden sind.

Im Vordergrund der schweizerischen Integrationsförderung stehen in erster Linie die Sprachförderung und die Arbeitsmarktintegration: Derzeit fließen mehr als zwei Drittel der Integrationsförderungsgelder in diese Bereiche. Integration bedeutet aber mehr als eine Sprache zu lernen und einen Job zu haben. Integriert sein heisst auch, dazu zu gehören, Teil der Schweizer Gesellschaft zu sein. Die soziale Integration und der gesellschaftliche Zusammenhalt werden damit zu wesentlichen Ressourcen für ein gut funktionierendes Gemeinwesen und beeinflussen so die Lebensqualität aller, die am Zusammenleben teilhaben können. Dabei dürfen Migrantinnen und Migranten aber auch Aspekte ihrer eigenen Kultur leben.

Integration kann also nur gelingen, wenn sich Menschen dafür einsetzen. Das gilt ganz besonders für die gesellschaftliche Integration, die ohne persönliche Begegnung zwischen Zugewanderten und Einheimischen nicht in Gang kommt. Nachfolgend wird auf die drei folgenden Themen eingegangen:

- 1) Stärkung der Integration vor Ort;
- 2) Intensivierung des freiwilligen Engagements in der sozialen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen;
- 3) Stimmung in der einheimischen Bevölkerung gegenüber Zugewanderten verbessern.

---

<sup>70</sup> Ausländergesetz Art. 4, Abs. 1: Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz. Abs.2: Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.

## Thema 1: Stärkung der Integration vor Ort

Integration findet dort statt, wo Menschen zusammenleben und arbeiten: In Spielgruppen und Schulen, am Arbeitsplatz, im Quartiertreff und im Sportclub. Städte und Gemeinden spielen deshalb eine wichtige Rolle in Bezug auf das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten. Die kommunale Ebene kann gute Rahmenbedingungen schaffen, damit Begegnungsmöglichkeiten entstehen und das Engagement von Zugewanderten sowie Einheimischen gut genutzt werden kann. In vielen Städten und Gemeinden wurde deshalb im Verlaufe der letzten Jahrzehnte ein bedeutendes integrationspolitisches Engagement aufgebaut.

2014 starteten die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP)<sup>71</sup>: Übergeordnetes Ziel von Bund und Kantonen ist es, mit den KIP die bestehenden Integrationsmassnahmen in den Kantonen und Gemeinden zu verstärken, Lücken zu schliessen und regionale Unterschiede auszugleichen. Mit den KIP wurden die Kantone zu den institutionellen Hauptakteuren in der schweizerischen Integrationspolitik. 2016 zogen Bund und Kantone eine positive Zwischenbilanz: Die Entwicklungen in den Kantonen sind zwar unterschiedlich weit fortgeschritten. Der eingeschlagene Weg hat sich insgesamt aber bewährt, die Programme erweisen sich als flexibles Instrument, um situativ angepasst die Integrationsförderung in der Schweiz voranzutreiben.

Trotz des bedeutsamen kommunalen Engagements ist die Integrationsförderung auf der Gemeindeebene noch nicht landesweit verankert. Es braucht deshalb in den nächsten Jahren eine gezielte Verstärkung der Integrationsarbeit vor Ort. Nicht zuletzt auch aufgrund der Flüchtlingssituation bleiben die Herausforderungen gross.

### 1.1. Fakten und Analyse

Steigender Ausländeranteil in der ständigen Wohnbevölkerung: 2015 lebten über 2 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, was 24,6% der ständigen Wohnbevölkerung entspricht.<sup>72</sup> Im Jahr 2000 betrug der Ausländeranteil 19,8%. Diese Entwicklung der Zuwanderung in den letzten 15 Jahren ist primär auf das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU/EFTA zurückzuführen: 2015 machten die Zugewanderten aus diesem Raum 66% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz aus. 19% stammten aus anderen europäischen Ländern, insbesondere dem Kosovo, Serbien und der Türkei, und die übrigen 15% aus anderen Drittstaaten.<sup>73</sup> Wesentlich zugenommen hat seit 2012 auch die Migration im Asylbereich: 2013 wurden 6'599 Asylsuchende als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen, 2016 erhielten 13'354 ein definitives oder vorläufiges Bleiberecht.<sup>74</sup> Ende 2015 lebten insgesamt 33'059 anerkannte Flüchtlinge und 40'277 vorläufig Aufgenommene in der Schweiz.<sup>75</sup> Diese 73'336 Personen machten 3,5% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung und nicht einmal ein Prozent der gesamten Wohnbevölkerung in der Schweiz aus. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bilden somit eine kleine und äusserst heterogene Bevölkerungsgruppe. Deren Unterbringung, Betreuung und Integration stellen für Bund, Kantone, Städte und Gemeinden allerdings eine grosse Herausforderung dar. Dazu kommen komplexe neue Entwicklungen, wie etwa die häufigere Einreise von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.

Die ausländische Wohnbevölkerung lebt eher in urbanen als in ländlichen Regionen: Mit rund 35 % liegt der Ausländeranteil in den Grossstädten im Durchschnitt deutlich über jenem der mittleren und kleineren Städte und Gemeinden. Die Konzentration der ausländischen Wohnbevölkerung auf die urbanen Räume hat Auswirkungen auf die Wohnsituation: Mehrpersonenhaushalte mit

<sup>71</sup> Siehe „Zwischenbericht Kantonale Integrationsprogramme 2014-2017“, SEM 2016 sowie ab Mitte Juni 2017. [www.kip-pic.ch](http://www.kip-pic.ch)

<sup>72</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.7.

<sup>73</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.14-15.

<sup>74</sup> Siehe „Arbeit und Bildung“, Fussnote 16.

<sup>75</sup> SEM, Asylstatistik 2016, S.7.

Migrationshintergrund steht im Durchschnitt weniger Wohnfläche zur Verfügung als Haushalten ohne Migrationshintergrund.<sup>76</sup>

Unterschiede in der räumlichen Verteilung der Ausländer: Reine Migrantenquartiere mit komplexen Problemlagen gibt es in der Schweiz nicht. Es gibt aber dennoch grosse Unterschiede in der Verteilung der Migrationsbevölkerung. Mit 40,7% verzeichnete der Kanton Genf 2015 den höchsten Anteil, gefolgt von Basel-Stadt (35.2%) und der Waadt (33.6%). Die tiefsten Anteile weisen die Kantone Nidwalden (13.95), Uri (11.5% und Appenzell Innerrhoden (10.9%) auf.<sup>77</sup>

Den grössten Ausländeranteil auf kommunaler Ebene weist zurzeit Kreuzlingen (TG) auf: Hier haben 53,6 % der Bevölkerung keinen Schweizer Pass. Darauf folgen Renens (51,3 %) und Spreitenbach (51,2 %). Kleinere Städte weisen tendenziell einen tieferen Ausländeranteil auf, etwa Münsingen im Kanton Bern mit rund 10%.<sup>78</sup> Faktoren wie die Zusammensetzung der Wirtschaft, die Nähe zu städtischen Zentren (Agglomerationsgebiete), Wohnungspreise oder auch die Grenz-nähe beeinflussen die Anteile ziemlich stark.

Aber auch innerhalb der Städte verteilt sich die Migrationsbevölkerung sehr unterschiedlich auf die Quartiere: So liegt der Ausländeranteil im Stadtzürcher Kreis 4 (Langstrasse/Werd/Hard) bei 38.4% und im benachbarten Kreis 10 (Höngg/Wipkingen) bei 25.7%.<sup>79</sup> Auch in Lausanne gibt es einen markanten Unterschied zwischen dem Quartier mit dem höchsten Ausländeranteil (51% in Sébeillon/Malley) und jenem mit dem tiefsten Anteil (25% in Beaulieu/Grey/Boisy). Insgesamt ist aber festzuhalten, dass Segregationsphänomene in der Schweiz im internationalen Vergleich gering sind. Der räumliche Segregationsindex – der mit der Ausprägung „1“ eine maximale räumliche Trennung anzeigt – erreicht für keine der Schweizer Städte den Wert von 0.25.<sup>80</sup>

Kommunale Integrationsstrategien: Bereits in den 1970er und 80er Jahren haben verschiedene Städte und urbane Kantone damit begonnen, Grundlagen für eine Integrationspolitik aufzubauen. In den letzten Jahren wurde diese Arbeit deutlich ausgeweitet und professionalisiert. Die KIP haben vielerorts eine zusätzliche Verstärkung bewirkt. Trotzdem ist die Integrationspolitik noch nicht flächendeckend in der kommunalen Politik verankert. Eine erstmalig durchgeführte Befragung des Schweizerischen Städteverbandes (SSV) und des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) Anfang 2017 zu den Integrationsgrundlagen auf kommunaler Ebene hat ergeben, dass derzeit knapp 30% der Städte und Gemeinden über Strategien und Konzepte in der Integrationspolitik verfügen. 34% der Gemeinden geben an, das Thema Integration einer Fachstelle in der Gemeinde zugewiesen zu haben.<sup>81</sup> Rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung wohnt in den Agglomerationen respektive in Gemeinden mit eher städtischem Charakter.<sup>82</sup>

Integrierte Stadt- und Quartierentwicklung, Gemeinwesenarbeit: Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts werden auf kommunaler Ebene nicht selten im Rahmen einer integrierten Stadt- oder Quartierentwicklung angegangen. Die Gemeinwesenarbeit bietet Städten und Gemeinden

<sup>76</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.58.

<sup>77</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/293759/umfrage/auslaenderanteil-in-der-schweiz-nach-kantonen/>

<sup>78</sup> Statistik der Schweizer Städte 2016, S.14.

<sup>79</sup> <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/kreise-quartiere.html>

<sup>80</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/alle-indikatoren/wohnen/raeumlich-segregationsindex.html>

<sup>81</sup> 453 der rund 1650 angeschriebenen Gemeinden haben an der Umfrage teilgenommen, insgesamt bestehen in der Schweiz derzeit 2255 Kommunen. 85% der Antworten stammen von Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern. Zudem haben alle 6 Grossstädte mit über 100'000 Einwohnern geantwortet. Rund ein Drittel der Antworten stammt aus der Romandie.

<sup>82</sup> Statistik der Schweizer Städte 2016: [https://staedteverband.ch/cmsfiles/STST\\_2016\\_Web\\_2.pdf](https://staedteverband.ch/cmsfiles/STST_2016_Web_2.pdf). In den 45 grössten Gemeinden leben rund 30% der Schweizer Bevölkerung. Diese verfügen mehrheitlich über Integrationskonzepte. Es ist davon auszugehen, dass bereits heute weit mehr als ein Drittel der in der Schweiz lebenden Personen an einem Ort lebt, der über eine Integrationsstrategie verfügt. Die 10 grössten Städte, die knapp 20% der Schweizer Bevölkerung beherbergen, verfügen beispielsweise alle über ein Integrationskonzept.



gute Möglichkeiten, um die soziale Integration im Rahmen konkreter Begegnungsmöglichkeiten zwischen Zugewanderten und Ansässigen zu fördern: von Mittagstischen über Sprachtreffs und Spielabende bis hin zu kulturellen Anlässen. In der Umfrage der Kommunalverbände geben z.B. 13% der Gemeinden an, in die Quartierarbeit zu investieren. Es handelt sich sowohl um grosse als auch um kleine Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern. Die Bandbreite der Unterstützungsbeiträge ist gross, sie reicht vom zur Verfügung stellen von Gemeindelokalitäten über die Finanzierung von Materialkosten bis hin zu grösseren Defizitbeiträgen für Miete und Betrieb von Quartiertreffs. Zwischen 2008 und 2015 führten Bund, Kantone und Gemeinden unter dem Titel „Projets urbains“ gemeinsam Projekte im Bereich der Integration durch.<sup>83</sup> Dabei wurden neue Partizipationsformen bei der Bereicherung und Verbesserung des Quartier- oder Gemeindelebens erprobt.<sup>84</sup>

## 1.2. Szenario

2030 verfügen zwei Drittel der Gemeinden über eine Strategie oder einen Aktionsplan zur gesellschaftlichen Integration mit dem Ziel, das Zusammenleben der einheimischen und zugewanderten Wohnbevölkerung zu fördern.

## 1.3. Handlungsbedarf

Städte und Gemeinden haben in der sozialen Integration eine Schlüsselfunktion. Die soziale Integration läuft dort, wo die Menschen leben, und muss daher auch dort gefördert werden. Das Gelingen von Integrationsaktivitäten hängt u.a. stark von Kenntnissen der örtlichen Strukturen ab. Die Gemeinde kennt die lokalen Bedürfnisse und Herausforderungen und ist deshalb am besten in der Lage, zu beurteilen, welche Aktivitäten erfolgsversprechend sind. Sie profitiert auch direkt von einer Integrationsarbeit, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt. Dabei müssen aber nicht ausschliesslich Migrantinnen und Migranten im Fokus stehen: Integrationspolitik sollte stets die Gesellschaft als Ganzes vor Augen haben und nicht nur als Sozialarbeit zugunsten von einzelnen Gruppen verstanden werden. Letztlich geht es um den gesellschaftlichen Zusammenhalt, den Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung sowie um die Stärkung der Zivilgesellschaft insgesamt. Zu den Menschen, die in der Schweiz keine Arbeit finden, von der Sozialhilfe abhängig sind, unter Armut leiden, in benachteiligten Quartieren leben oder wenig bis keinen sozialen Anschluss haben, zählen auch Schweizerinnen und Schweizer. Allerdings zeigen die Statistiken, dass die Migrationsbevölkerung überdurchschnittlich von Tieflohnen, Erwerbslosigkeit, Armut, Sozialhilfeabhängigkeit oder Wohnraumproblemen betroffen ist.<sup>85</sup>

### 1.3.1 Verstärkung der Integrationsförderung in Städten und Gemeinden

Wie erwähnt, verfügt knapp ein Drittel der Städte und Gemeinden über eine Integrationsstrategie. Gerade in grösseren Gemeinden wären Strategien wertvoll für die Koordination von Massnahmen zur sozialen Integration. Sie sollten auf die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) abgestimmt und an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Darüber hinaus ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Ansprechstellen Integration und den Gemeinden zentral.

Strategien sollten immer durch die politischen Institutionen legitimiert werden. Damit eine Gemeinde in der Integrationsförderung aktiv wird, braucht es einen entsprechenden politischen Auftrag. Strategien sind ausserdem jeweils mit konkreten Massnahmen oder Projekten zu verknüpfen, damit sie auch wirklich Wirkung entfalten. Kleinere Gemeinden, in denen sich ehrenamtliche

<sup>83</sup> Programm Projets urbains (Hrsg.): Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten, Bern 2013.

<sup>84</sup> Evaluation Programm Projets urbains 2012 - 2015, S. 56.

<sup>85</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.31, 36, 38, 57ff sowie <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/alle-indikatoren/sozialhilfe-armut/sozialhilfe-unterstuetzung.assetdetail.300736.html>



Arbeit gut eingespielt hat, müssen nicht zwingend neue Integrationsstrukturen aufbauen. Die Entwicklung von Good-Practices, Bottom-up-Initiativen oder auch schon die Diskussion über ein umsetzbares, partizipativ erarbeitetes Integrationsleitbild oder einen Aktionsplan können wichtige Impulse für das Zusammenleben liefern. Es kann auch sinnvoll sein, die Strategien im Verbund zu erarbeiten, etwa als regionaler Zusammenschluss von mehreren Gemeinden, wie dies z.B. im Kanton Wallis praktiziert wird. Dabei sollte stets auch über Kantonsgrenzen hinweggedacht werden. So kann die Integrationsarbeit insgesamt professionell gestärkt werden (gemeinsame Fachstelle o.ä.).

Soziale Integration gelingt nur über die Gesellschaft und kann nicht durch staatliche Anordnung erfolgen. Die Gemeinden können sie durch Koordination und die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten unterstützen. Quartierarbeit ist ein wirksamer Hebel, um soziale Integration zu fördern und dem sozialen Gefälle oder dem Risiko sozialer Segregation entgegenzuwirken. Ein Ausbau der Quartierarbeit ist deshalb aus integrationspolitischer Sicht zu begrüßen.

Private Akteure wie Migrantenorganisationen, Vereine (Quartier, Sport, Musik, Kultur, etc.), Freiwilligengruppen, Hilfswerke, Kirchen, Wohnbaugenossenschaften und Wohnungsbesitzer können viel zur sozialen Integration beitragen. Deshalb ist es wichtig, sie bei der Entwicklung von Strategien rechtzeitig einzubeziehen und die Zusammenarbeit mit ihnen zu suchen, wenn es um die Umsetzung geht. Der Informationszugang ist dabei zentral: NGO, Vereine und Hilfswerke sollten deshalb die Gemeinde über ihre Aktivitäten auf dem Laufenden halten und umgekehrt, damit eine Übersicht über alle Aktivitäten und deren Träger erstellt werden kann. Auch wenn der Fokus kommunaler Strategien auf der gesellschaftlichen Integration liegt, sollte die Arbeitsmarktintegration stets „mitgedacht“ werden. Letztere ist in der Regel auf kantonaler Ebene organisiert, doch bestehen starke Wechselwirkungen zwischen dem Arbeitsleben und der gesellschaftlichen Integration: Die ökonomische Sicherheit begünstigt die soziale Integration, während unsichere Arbeitsverhältnisse und Armut die gesellschaftliche Teilhabe erschweren. Das gilt für alle Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft. Bei Zugewanderten aber kommen Sprachbarrieren und fehlende Kenntnisse über Schulsystem, berufliche Weiterbildung oder Beratungsstellen erschwerend hinzu.

Schliesslich ist die Quartierarbeit ein wirksamer Hebel, um soziale Integration zu fördern und dem sozialen Gefälle oder dem Risiko sozialer Segregation entgegenzuwirken. Ein Ausbau der Quartierarbeit ist deshalb aus integrationspolitischer Sicht zu begrüßen.

### 1.3.2 Einbezug der Migrationsbevölkerung

Die Erarbeitung und die Umsetzung kommunaler Integrationsstrategien bedingen den Einbezug der Migrationsbevölkerung. Einerseits sollen Ziele und Massnahmen den Anliegen sowohl der einheimischen Bevölkerung als auch der Zugewanderten Rechnung tragen. Zum anderen können die Strategien nur umgesetzt werden, wenn sich die Migrationsbevölkerung aktiv daran beteiligt.

Eine besondere Rolle kommt dabei den Migrantenorganisationen zu. In der Schweiz gibt es mehrere hundert davon, auch in kleineren Ortschaften und in ländlichen Regionen.<sup>86</sup> In der Regel wurden sie gegründet, um den Kontakt unter den jeweiligen Landsleuten zu erleichtern. Insbesondere grössere Ausländervereine engagieren sich auch aktiv in der sozialen Integration. Sie sorgen dafür, dass wichtige Informationen in ihrer Gemeinschaft zirkulieren und versuchen mit Veranstaltungen und Festen den Austausch mit der einheimischen Bevölkerung zu fördern. Sie sind auch häufig in den Migrationskommissionen oder Ausländerbeiräten vertreten, welche verschiedene Kantone und grössere Städte geschaffen haben. Weitere Kantone, Städte und Gemeinden sollten deshalb nach Möglichkeit die Einsetzung einer Migrationskommission (vgl. Thema 3) oder andere geeignete Formen der institutionellen Partizipation prüfen.

Es ist unabdingbar, Migrantenvereine in die Integrationsarbeit einzubinden. Nicht zuletzt, weil sie in der Informations- und Wissensverbreitung als Multiplikatoren wirken können. Migrantenvereine

---

<sup>86</sup> [www.migraweb.ch](http://www.migraweb.ch)

kennen die Bedürfnisse ihrer Mitglieder. Sie verfügen oft über ein Netzwerk von Schlüsselpersonen mit Integrationserfahrung. Migrantenvereine sind daher wichtige Partner in der Integrationsförderung.

#### 1.4. Good Practices

In der Integrationsförderung leisteten die grossen Städte und urbanen Kantone ab den 1970er Jahren Pionierarbeit. Zürich formulierte bereits damals erste Integrationsziele. Inzwischen legt die Integrationsfachstelle der Stadt mehrjährige „Ziele“ für die Integrationspolitik fest, ähnlich einer Legislaturplanung. Die Ziele werden mit konkreten Aktionsfeldern versehen. Der „Erhöhung der Chancengleichheit“ dient beispielsweise der Musikunterricht, der es allen Kindern ermöglicht, während zwei Jahren ein Instrument zu erlernen.<sup>87</sup>

Ein anderes Beispiel ist die Stadt Lausanne. Sie gründete 1971 das „Bureau lausannois pour les immigrés“ BLI, das sich mit Angeboten von der gesellschaftlichen Integration mit Integrationskursen über die Rassismusbekämpfung bis zur Unterstützung des Vereinslebens inzwischen zum städtischen Kompetenzzentrum für Integrationsfragen entwickelt hat.<sup>88</sup> Seit vielen Jahren wird das BLI dabei von der städtischen Kommission für Migrationsfragen unterstützt, in der neben der Migrationsbevölkerung auch Legislative, Exekutive und Verwaltung vertreten sind. Als die Stadt Lausanne 2010 beschloss, eine neue Integrationsstrategie zu erarbeiten, zog sie alle Migrantenvereine im Rahmen von Workshops sowie mit schriftlichen Befragungen ein. Die Stadt Wil entschied sich ebenfalls für einen partizipativen Ansatz, als sie ihr Integrationsleitbild von 2004 erarbeitete. Das Leitbild wurde in sechs themenspezifischen Arbeitsgruppen entworfen, in denen integrationsrelevante Institutionen und Akteure sowie die Migrationsbevölkerung vertreten waren.

Der Kanton Zürich bietet den Gemeinden kostenlos die Dienstleistung KOMPAKT an: Zusammen mit allen relevanten Personen aus der Gemeinde hilft die kantonale Fachstelle für Integration ein massgeschneidertes Programm zur kommunalen Integrationsförderung zu entwickeln.<sup>89</sup> Ausserdem steht den Gemeinden ein umfangreicher Katalog zur Verfügung, der einen Überblick über die bewährten Integrationsmassnahmen bietet.<sup>90</sup>

Migrantenorganisationen beteiligen sich schon seit langer Zeit aktiv an der Integration ihrer Landsleute. So bietet der Somalische Integrationsverein St. Gallen regelmässig Informationsveranstaltungen zu alltäglichen Fragen rund um Schule, Gesundheit, Aids- und Drogenprävention, Versicherungen oder Wohnungssuche an. Er organisiert auch Besuche, zum Beispiel bei der Quartierpolizei oder beim Berufsberatungszentrum. Der portugiesische Verein Entrelaçar in Lausanne informiert ebenfalls aktiv über den Lebensalltag in der Schweiz und bietet zudem Beratungen sowie interkulturelles Dolmetschen an. Beide Vereinigungen arbeiten eng mit den Integrationsfachstellen zusammen und werden auch finanziell unterstützt, sei es von der öffentlichen Hand oder von Stiftungen.

---

<sup>87</sup> <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/grundlagen.html>

<sup>88</sup> <http://www.lausanne.ch/bli>

<sup>89</sup> [http://www.integration.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/integration/de/gemeinden/kompakt.html#1-planung](http://www.integration.zh.ch/internet/justiz_inneres/integration/de/gemeinden/kompakt.html#1-planung). KOMPAKT beginnt mit einem sogenannten Gemeindeportrait, das eine Bestandsaufnahme der laufenden Integrationsangebote sowie statistische Angaben zur Bevölkerung beinhaltet. Die Gemeinde setzt eine Arbeitsgruppe ein, die auf der Grundlage des Gemeindeportraits den Handlungsbedarf in der lokalen Integrationsförderung ermittelt und ein kommunales Integrationsprogramm formuliert. Dieses beinhaltet die Ziele der kommunalen Integrationsförderung, die damit verbundenen Herausforderungen, deren Lösungen sowie einen Umsetzungsplan. Auf Wunsch der Gemeinde wird das Programm von der Fachstelle verfasst. Die Arbeitsgruppe - und auf Wunsch auch die Fachstelle - begleiten die Verwaltung langfristig im Sinn einer Qualitätssicherung. Die Fachstelle leistet zudem einen finanziellen Beitrag an die Umsetzung ausgewählter Förderangebote.

<sup>90</sup> [http://www.integration.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/integration/de/unsere\\_angebote/good\\_practice/modulkatalog.html](http://www.integration.zh.ch/internet/justiz_inneres/integration/de/unsere_angebote/good_practice/modulkatalog.html)

## Thema 2: Intensivierung des freiwilligen Engagements in der sozialen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen

Seit 2012 hat die Zahl der Personen, die in der Schweiz als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurden, stark zugenommen. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben die Massnahmen zu ihrer Integration ausgebaut. Sie sind dabei aber auf das Engagement der Gesellschaft angewiesen. Denn die staatlichen Sprach- und Integrationsmassnahmen bringen wenig, wenn die Flüchtlinge nicht in Kontakt mit Einheimischen kommen, um sich im Alltag in der Schweiz zurecht zu finden – je rascher sie sozialen Anschluss finden, desto schneller können sie sich integrieren. Dasselbe gilt auch für andere Migrantinnen und Migranten.

Sehr bedeutend ist in diesem Zusammenhang das freiwillige Engagement der Zivilgesellschaft. Jeder, der bereits länger in der Schweiz lebt, kann mit Konversationsstunden, Unterstützung in Alltagsfragen wie Versicherungsabschlüsse, Schuleintritt der Kinder oder Hilfe bei der Stellensuche dazu beitragen, die Integration zu beschleunigen. Hilfreich ist auch die Unterstützung durch Vereine, insbesondere in den Bereichen Sport und Musik, in denen eine Verständigung auch dann möglich ist, wenn die Flüchtlinge noch über wenige Sprachkenntnisse verfügen. Hier erweist sich als Vorteil, dass die Schweiz nach wie vor über eine vielseitige Vereinslandschaft verfügt. Auch die Religionsgemeinschaften spielen eine wichtige Rolle in der Freiwilligenarbeit. Sie stehen aber vor denselben Herausforderungen wie andere zivilgesellschaftliche Organisationen: Zu wenig Ressourcen für die Koordination der freiwilligen Engagements und für die Vorbereitung der Freiwilligen auf ihre Einsätze, fehlende Unterstützung für die Vernetzung mit anderen Akteuren der Integration.

### 2.1. Fakten und Analyse

Das freiwillige Engagement in der Integration ist eindrücklich: Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat 2016 Zahlen zur Freiwilligenarbeit im Integrationsbereich erheben lassen. Befragt wurden 183 Organisationen, Vereine und Gruppen. Gemäss ihren Antworten werden durchschnittlich fast 1'000 Stunden Freiwilligenarbeit pro Jahr und Organisation geleistet. 93% der Organisationen gaben an, dass ihr Angebot ohne ehrenamtliches Engagement nicht bestehen könnte.<sup>91</sup> Von Bedeutung sind in diesem Bereich insbesondere Mentoringprojekte sowie Konversationsangebote. Sie können gerade für Flüchtlinge eine wertvolle Unterstützung sein, um die lokale Sprache zu lernen und sich mit dem Alltag in der Schweiz vertraut zu machen. Vor dem Hintergrund der internationalen Flüchtlingskrise im Sommer 2015 ist das Interesse in der Bevölkerung, sich freiwillig für Personen aus dem Asylbereich zu engagieren, stark gestiegen.

Die Gemeinden schätzen die Zusammenarbeit mit Vereinen und anderen Freiwilligenorganisationen: 42% der Gemeinden, die die Umfrage des Städte- und Gemeindeverbandes beantwortet haben (siehe 1.1.) geben an, im Integrationsbereich regelmässig mit nichtstaatlichen Akteuren zusammenzuarbeiten, seien es Sportclubs, Kulturvereine oder Freiwilligenorganisationen. Das geschieht oft auch, wenn keine Integrationsstrategie vorliegt: Rund ein Drittel der Gemeinden, die über keine Strategie verfügen, gehen Kooperationen mit nichtstaatlichen Akteuren ein.

Migrantinnen und Migranten wirken in Vereinen weniger häufig mit als Schweizerinnen und Schweizer: Die Schweiz wird ihrem Ruf als „Vereinsland“ nach wie vor gerecht. Auch wenn das klassische Vereinsleben aufgrund verschiedener Faktoren (zunehmende Mobilität, Entfernung Arbeitsplatz-Wohnort, Veränderungen in der Arbeitswelt) unter Druck gerät, waren 2014 52% der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und 29% der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aktive Mitglieder eines Vereins. Bei den passiven Mitgliedschaften betragen die Anteile 40% und

---

<sup>91</sup> Beitrag der Freiwilligenarbeit in Projekten im Bereich der Integrationsförderung und des interkulturellen Zusammenlebens, S. 31.

18%.<sup>92</sup> Gemäss dem Freiwilligen-Monitor Schweiz 2016 gab rund die Hälfte aller befragten ausländischen Personen an, dass bessere Informationen über Gelegenheiten zu ehrenamtlichen und freiwilligen Tätigkeiten das Engagement in Vereinen steigern könnten.<sup>93</sup>

## 2.2. Szenario

2030 pflegen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ausserhalb von Sprach- und Arbeitsintegrationskursen einen regelmässigen Austausch mit der ansässigen Bevölkerung (z.B. im Rahmen eines Vereins, eines Mentorats, des Quartiers, etc.).

## 2.3. Handlungsbedarf

Das freiwillige Engagement weist ein grosses Potenzial der sozialen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf. Dieses Potenzial ist zu nutzen und auszubauen, um die staatlichen Anstrengungen in diesem Bereich zu ergänzen. Durch die steigenden Zahlen im Asylbereich sind heute verschiedene Freiwilligenorganisationen an ihre Grenzen gestossen, wenn es darum geht, Freiwillige sinnvoll einzusetzen. Ausserdem sind Freiwillige auf ihren Einsatz stets gut vorzubereiten und eng zu begleiten, der Einsatz ist also professionell zu koordinieren.

### 2.3.1 Freiwilligenarbeit ausbauen und koordinieren

Grundlegende Integrationsfördermassnahmen wie die Sprachförderung oder Arbeitsintegrationsprogramme können nicht an Freiwillige delegiert werden. Kantone und Gemeinden sollten jedoch in Zukunft noch verstärkt versuchen, die Zivilgesellschaft in die Integrationsförderung miteinzubeziehen. Entsprechende Massnahmen sind in die kantonalen und kommunalen Integrationsstrategien aufzunehmen. Freiwilliges Engagement ist zu koordinieren und, wo sinnvoll, mit den professionellen Betreuungsstrukturen zu vernetzen. Sehr wichtig sind klare Definitionen der staatlichen und der privaten Rollen. Menschen, die sich freiwillig engagieren möchten, sollten möglichst rasch konkrete Umsetzungsvorschläge präsentiert werden. Fehlende Informationen stehen dem erwünschten Ausbau des ehrenamtlichen Engagements im Weg, wie unter anderem der Freiwilligen-Monitor 2016 zeigt.<sup>94</sup> Kantone, Städte und Gemeinden sollen daher mindestens einen öffentlich zugänglichen Überblick über die Möglichkeiten schaffen, sich freiwillig zu engagieren, wie Listen von Vereinen und Freiwilligenprojekten in der Gemeinde, in der Region oder im Kanton.<sup>95</sup> Wünschenswert sind zudem zentrale Anlaufstellen, an die sich Interessierte wenden können. Weiter wäre eine stärkere Vernetzung unter den laufenden Projekten wertvoll, um den Informationsfluss und die Koordination unter allen Beteiligten sicherzustellen. Gerade bei kleineren Gemeinden kann die Erstellung eines regionalen Konzeptes zur Freiwilligenarbeit im Verbund sinnvoll sein. Dabei sollten die Freiwilligenorganisationen einbezogen werden.

### 2.3.2 Unterstützung des freiwilligen Engagements

Städte und Gemeinden können Vereinstätigkeiten und ehrenamtliches Engagement auf verschiedene Arten unterstützen: Öffentlich auf die Aktivitäten und Projekte verweisen, Räumlichkeiten und Infrastruktur zur Verfügung stellen, finanzielle Beiträge leisten. Beiträge aus den (lokalen) Integrationskrediten können ausschlaggebend sein: Freiwilligenarbeit ist zwar kostenlos, aber nicht gratis. Für die Freiwilligen fallen oft Spesen an (Fahrten, Material). Je nach Projekt kann die Organisation relativ aufwändig sein, zum Beispiel in Mentoringprojekten, bei denen das Zusammenführen der passenden Personen ausschlaggebend für den Erfolg ist. Und je nach Einsatz ist

<sup>92</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S. 43.

<sup>93</sup> Freiwilligen-Monitor Schweiz 2016, Zusammenfassung, S. 6. [http://sgg-ssup.ch/files/content/Webseiteninhalte/C\\_Freiwilligkeit/3\\_Freiwilligenmonitor/FM\\_2016\\_Abstract\\_de.pdf](http://sgg-ssup.ch/files/content/Webseiteninhalte/C_Freiwilligkeit/3_Freiwilligenmonitor/FM_2016_Abstract_de.pdf).

<sup>94</sup> Freiwilligen-Monitor Schweiz 2016, Zusammenfassung, S. 6. [http://sgg-ssup.ch/files/content/Webseiteninhalte/C\\_Freiwilligkeit/3\\_Freiwilligenmonitor/FM\\_2016\\_Abstract\\_de.pdf](http://sgg-ssup.ch/files/content/Webseiteninhalte/C_Freiwilligkeit/3_Freiwilligenmonitor/FM_2016_Abstract_de.pdf).

<sup>95</sup> Wie nützlich solche Orientierungshilfen sein können, zeigen der Überblick der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (<https://www.fluechtlingshilfe.ch/ich-moechte-fluechtlingen-helfen.html>) oder die Koordinationsplattform für Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten und Freiwillige des Kanton St. Gallen ([www.ankommen-sg.ch](http://www.ankommen-sg.ch)).

es auch sinnvoll, die Freiwilligen zu schulen oder zu betreuen; ein enger Kontakt mit traumatisierten Flüchtlingen etwa kann besondere Anforderungen an sie stellen. Gemäss Schätzungen von Benevol Schweiz ist bspw. in einem Mentoringprojekt pro freiwilligem Mentor mit rund einem Stellenprozent Koordinationsaufwand zu rechnen.

Gleichzeitig darf die Freiwilligenarbeit nicht einfach im Sinne einer Sparmassnahme als Ersatz für professionelle Arbeit dienen. Gewisse Aufgaben müssen weiterhin von Fachpersonen bzw. Regelstrukturen getragen werden und erfordern professionelle Ansätze. Wichtig ist es schliesslich auch, die Arbeit der Freiwilligen zu würdigen. Im Idealfall entsteht eine eigentliche „Wertschätzungskultur“, mit welcher das Wirken honoriert wird. Sie kann auch durch spezielle Anlässe erfolgen, beispielsweise bei einem „Tag der Freiwilligen“, einen Freiwilligenausweis oder durch Integrationspreise, wie sie manche Kantone und Gemeinden geschaffen haben.

### 2.3.3 Teilnahme der Migrationsbevölkerung an Vereinen fördern

Vereine können einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten. Sie bieten die Möglichkeit, Kontakte zu knüpfen und Freundschaften zu schliessen. Eine stärkere Beteiligung der Migrationsbevölkerung am Vereinsleben ist wünschenswert, ebenso die bewusste Öffnung der Vereine gegenüber Flüchtlingen und anderen Migranten. Es gibt bereits zahlreiche gute Initiativen im Sportbereich, von Religionsgemeinschaften und Vereinen, die zeigen, dass sich die Migrationsbevölkerung gerne in Integrationsprojekten engagiert und aktiver einbezogen werden kann. Kantone und Gemeinden sollten aktiv und direkt mit den lokalen Vereinen zusammenarbeiten, grössere Vereine und Verbände sollten ihrerseits die Einsetzung von Integrationsverantwortlichen prüfen.

## **2.4. Good Practices**

Die grossen nichtstaatlichen Organisationen haben rasch reagiert, um der gestiegenen Anzahl von Freiwilligen, die Einsätze zugunsten von Flüchtlingen leisten möchten, Angebote und Aufgaben vermitteln zu können. So haben etwa Caritas, das Schweizerische Rote Kreuz, HEKS und die Schweizerische Flüchtlingshilfe Plattformen aufgebaut, um Migrantinnen und Migranten und ehrenamtliche Helfer zusammenzubringen.<sup>96</sup> Auch Religionsgemeinschaften, namentlich die Landeskirchen, haben in diesem Bereich wertvolle Arbeit geleistet. Damit die Motivation der Interessierten genutzt werden kann, ist es von grosser Bedeutung, dass diese an ihrem Wohnort rasch ein passendes Angebot finden. Verschiedene Kantone, Städte und Gemeinden haben entsprechende Massnahmen ergriffen: Der Kanton Aargau etwa plant eine regionale Koordination der Freiwilligenarbeit, die auch Anlaufstellen umfasst. Er steht dazu in engem Kontakt mit den Gemeinden und den Freiwilligenorganisationen.<sup>97</sup> Kontaktstellen für Freiwillige existieren auch bei städtischen oder stadtnahen Organisationen, etwa bei der AOZ Zürich. In Biel führt das Kompetenzzentrum MULTIMONDO eine Vernetzungsplattform mit Organisationen und Gruppierungen aus der ganzen Region Biel-Seeland-Berner Jura, welche Angebote für Flüchtlinge haben. Privatpersonen können via diese Plattform Informationen sowie ein geeignetes Angebot finden, um sich für Flüchtlinge zu engagieren.<sup>98</sup> Die Kantone Wallis und Genf verfügen je über Ansprechpersonen für die Koordination der Freiwilligenarbeit im Asylbereich, im Wallis werden erfahrene Freiwillige eingesetzt, um neue Freiwillige zu betreuen.

Zur Würdigung des ehrenamtlichen Engagements vergeben verschiedene Kantone und Städte Integrationspreise. Die Stadt Bern schuf einen solchen Preis bereits vor mehr als 14 Jahren. Ähnliche Integrationspreise existieren zum Beispiel in den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg und St.

---

<sup>96</sup> Die Web-Plattform „Engagiert.jetzt“ wurde beispielsweise in Zusammenarbeit mit HEKS realisiert. Gruppen und Organisationen, die Freiwillige suchen, erhalten die Möglichkeit, ihren Bedarf an Freiwilligenarbeit auszuschreiben und erleichtert interessierten Freiwilligen, ein geeignetes Angebot zu finden sowie den Kontakt zur entsprechenden Organisation aufzubauen: [www.engagiert.jetzt](http://www.engagiert.jetzt).

<sup>97</sup> [www.ag.ch/de/meta/asyl\\_und\\_fluechtlingswesen/themenbereiche/freiwilligenarbeit/freiwilligenarbeit\\_1.jsp](http://www.ag.ch/de/meta/asyl_und_fluechtlingswesen/themenbereiche/freiwilligenarbeit/freiwilligenarbeit_1.jsp)

<sup>98</sup> <https://www.multimondo.ch/aktiv-fuer-fluechtlinge/>



Gallen. Zur Würdigung der gemeinnützigen Arbeit eignen sich aber auch Anlässe, denen kein Wettbewerb oder „Preis“ vorangeht. Von kirchlichen Organisationen werden beispielsweise oft Dankes-Essen durchgeführt. Die ländliche Berner Gemeinde Riggisberg erhielt 2016 den Swiss Award in der Kategorie Politik, weil sie sich freiwillig auf einen Aufruf der Kantonsbehörden in Zusammenhang mit der Unterbringung von 150 Asylsuchenden meldete.<sup>99</sup> Die Riggisberger Bevölkerung organisierte unter anderem Deutschkurse, Wanderausflüge, Kaffeenachmittage und schaffte so viele Begegnungsmöglichkeiten. Der Kanton Genf seinerseits hat einen „Freiwilligenvertrag“ eingeführt, der zu bestimmten Leistungen berechtigt, die auch den Gemeindeangestellten offenstehen, zum Beispiel Weiterbildungskurse.

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) hat 2012 begonnen, das Kompetenzzentrum „Varietà“ aufzubauen, um die kulturelle Vielfalt bei ihren Mitgliedern zu fördern. Das Zentrum bereitet Informationen auf, sensibilisiert die Jugendverbände und vernetzt sie mit Integrationsfachstellen, NGOs und Migrantenorganisationen. Es unterstützt die Verbände auch bei der Planung und Umsetzung ihrer Prozesse zur interkulturellen Öffnung. „Varietà“ ist Teil der Leistungsvereinbarung zwischen der SAJV und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

Der Schweizerische Fussballverband (SFV) hat Anfang 2017 das zweijährige Projekt „Together – Fussball vereint“ in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport (BASPO) gestartet. Das Projekt will dazu beitragen, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in Fussballclubs aufgenommen und dadurch sozial integriert werden. Die Vereine und Regionalverbände werden unter anderem durch Weiterbildungen in der Integrationsarbeit unterstützt. Der SFV wird die Erfahrungen und Erkenntnisse zusammenfassen und sie anderen Schweizer Sportorganisationen zugänglich machen. Das Projekt trägt die Dynamik der Flüchtlingskampagne „Together 2016“ weiter, die in Zusammenarbeit zwischen der Swiss Football League (SFL), der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und dem UNHCR durchgeführt wurde.

### **Thema 3: Stimmung in der einheimischen Bevölkerung gegenüber Zugewanderten verbessern**

Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben in einer Gesellschaft, die eine grosse kulturelle und religiöse Vielfalt aufweist, ist die gegenseitige Achtung und Toleranz. Integration ist ein gegenseitiger Prozess: Zuwanderer integrieren sich, Ansässige anerkennen den Wert der Vielfalt und alle akzeptieren, dass Einheimische und Zugewanderte gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft sind, mit gleichen Pflichten, gleichen Rechten und möglichst gleichen Chancen. Vor dem Hintergrund dieses gegenseitigen Prozesses sollte sich die Integrationsarbeit nicht einzig auf die Zugewanderten fokussieren, sondern immer auch die einheimische Bevölkerung im Blick haben. Informationen zur Akzeptanz, Ablehnung, Diskriminierung und zur Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen spielen dabei eine zentrale Rolle. Wichtige Indikatoren stellen auch die von der Aufnahmegesellschaft geschaffenen Möglichkeiten für das bürgerschaftliche Engagement und die politische Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer dar.

#### **3.1. Fakten und Analyse**

Chancengerechtigkeit zwischen Schweizer und ausländischer Bevölkerung: 61% der gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer sind für eine Gesellschaft, in der alle Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft, gerechte Chancen haben. Mit zunehmendem Alter aber steigt allerdings die An-

---

<sup>99</sup> <https://riggi-asyl.ch/swiss-award-fuer-gemeindepraesidentin-von-riggisberg/>

sicht, dass Einheimische die besseren Chancen haben sollen. Bei den Personen mit Migrationshintergrund hingegen beträgt der Anteil jener, die eine chancengerechte Schweiz befürworten, 70%.<sup>100</sup>

„Störende“ Ausländergruppen: Laut der Studie „Zusammenleben in der Schweiz 2010 - 2014“ sind 57% der Personen ohne Migrationshintergrund und 68% der Personen mit Migrationshintergrund der Ansicht, dass keine besondere Bevölkerungsgruppe im öffentlichen Leben stört.<sup>101</sup> Die Befragten, die eine bestimmte Gruppe als störend empfinden, nennen Ausländerinnen und Ausländer bzw. bestimmte Nationalitäten an erster Stelle, weiter hinten folgen andere Gruppen wie Rechtsradikale, Kriminelle, religiöse Gruppierungen oder Kinder/Familien. Bei 24% der Befragten war im Rahmen dieser Erhebung zudem eine „allgemeine Fremdenfeindlichkeit“ festzustellen, auch wenn der Anteil im Zeitraum von 2010 bis 2014 rückläufig war. Am deutlichsten zeigt sich eine stereotype negative Einstellung gegenüber Muslimen, die 2014 bei 20% der Befragten festzustellen war.

Wahrgenommene Diskriminierung: In der Schweiz wird jede zehnte Person nach eigenen Angaben mindestens einmal Opfer einer diskriminierenden oder rassistischen Handlung, etwa wegen ihrer Staatsangehörigkeit, Religion oder Farbe. Mit 21% liegt der Anteil bei Ausländerinnen und Ausländern drei Mal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Am stärksten betroffen sind Personen aus Afrika (37%), gefolgt von Personen Staaten des ehemaligen Jugoslawien, Albanien und der Türkei.<sup>102</sup>

Politische Rechte der ausländischen Bevölkerung: In der Schweiz können Kantone und Gemeinden im Rahmen von übergeordneten Gesetzen das Ausländerstimmrecht selber regeln.<sup>103</sup> In der französischsprachigen Schweiz kennen ausser dem Wallis alle Kantone das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene. In den Kantonen Jura und Neuchâtel können Ausländerinnen und Ausländer auch auf kantonaler Ebene abstimmen und wählen. In der Deutschschweiz hingegen können nur Gemeinden in den Kantonen Graubünden und Appenzell Ausserrhoden das Stimmrecht für Ausländer fakultativ einführen. In den letzten Jahren sind verschiedene Vorlagen zur Einführung des Stimmrechts in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Schaffhausen, Zürich gescheitert.

Nicht-formelle Partizipationsmöglichkeiten: Die Teilnahme an demokratischen Prozessen hängt nicht allein vom Stimm- und Wahlrecht – und damit von der Einbürgerung – ab. Petitionen mit Bitten, Anregungen oder Beschwerden an Behörden können alle Einwohnerinnen und Einwohner unterschreiben und einreichen. Manche Städte und Gemeinden führen bei Planungs- oder Bauvorhaben Mitwirkungsverfahren durch, an denen sich die ganze Bevölkerung beteiligen kann. Quartiervereine engagieren sich für die Erhaltung und die Verbesserung der Lebensqualität und nehmen auch gerne Zugewanderte als Mitglieder auf. Elternforen und Elternräte in den Volksschulen stehen allen Eltern offen.

### **3.2. Szenario**

2030 sind die Partizipationsmöglichkeiten für die Migrationsbevölkerung ausgebaut. Die Zahl der Personen, die sich durch als „anders“ empfundene Personen gestört fühlen, ist laut Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“ signifikant tiefer als 2016.
--

### **3.3. Handlungsbedarf**

#### **3.3.1 (Politische) Partizipation der Migrantinnen und Migranten fördern**

Unabhängig vom Stimm- und Wahlrecht haben Kantone und Gemeinden verschiedene Mittel, um die Migrationsbevölkerung in Entscheidungsprozesse einzubeziehen – die Stadt Zürich etwa hat

<sup>100</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2017, S. 41.

<sup>101</sup> Kurzbericht Zusammenleben in der Schweiz, gfs bern, 2014, S. 14-15.

<sup>102</sup> BFS, Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2017, S.42.

<sup>103</sup> <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/buergerrecht---citoyennete/Citoy/stimmrecht.html>



die wichtigsten in einem Überblick zusammengefasst.<sup>104</sup> Es ist zentral, dass Migrantinnen und Migranten nicht nur in Integrationsfragen eine Mitsprache ermöglicht wird. Kantone, Städte und Gemeinden sollten entsprechende Gefässe klar benennen und im Kontakt mit Migrantenorganisationen auch darüber informieren. Aber auch die Mitgliedschaft in Quartiervereinen oder Jugendverbänden, die Elternmitwirkung in Schulprojekten oder die aktive Beteiligung an der Erarbeitung und Umsetzung von Integrationsprojekten schaffen auf verschiedenen Ebenen Kontakte und bieten Partizipationsmöglichkeiten.

### 3.3.2 Begegnungsmöglichkeiten schaffen

Wie Einheimische Zugewanderte wahrnehmen, hängt von zahlreichen Faktoren ab: Persönliche Erfahrungen und aktuelle Entwicklungen wie die internationale Flüchtlingskrise 2015, die Lage auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, Kriminalitätsstatistiken oder Abstimmungsdebatten wie im Fall der Minarettinitiative können sich negativ oder positiv auf die Einstellung der Einheimischen auswirken. Die Integrationsförderung kann viele dieser Faktoren nicht beeinflussen. Sie kann aber dazu beitragen, dass sich Einheimische und Zugewanderte kennenlernen. Dieses gegenseitige Kennenlernen setzt persönliche Kontakte voraus. Diese ergeben sich häufig nicht von selbst und müssen deshalb auch von staatlicher Seite gefördert werden. Deshalb ist die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten zentral (z.B. Quartiertreffs, Vereine, gemeinsame Aktivitäten).

Manche Kantone und grössere Städte führen regelmässig Aktionswochen durch, um das gegenseitige Verständnis zu fördern. Sie verbinden oft kulturelle Anlässe (Konzerte, Filme, Theater) mit Informations- und Diskussionsveranstaltungen. Die Attraktivität und damit auch der Erfolg solcher Aktionswochen sind eng mit dem Einbezug von Vereinen und Migrantenorganisationen bei der Gestaltung verknüpft. Einige Kantone, wie Zürich oder Basel, lancieren auch Sensibilisierungskampagnen, die das gegenseitige Verständnis im Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten fördern sollen. Für kleinere Gemeinden oder einzelne Quartiere sind ganze Aktionswochen in der Regel zu aufwändig, ein Aktionstag oder ein Fest stellen eine gute Alternative dar.

### 3.4. **Good Practices**

Der Kanton Neuenburg führte 2017 bereits zum 22. Mal die Woche gegen Rassismus und Diskriminierung durch, mit zahlreichen Aktionen, die von Fotoausstellungen über Vorträge bis zu einem Fussballturnier reichen. Inzwischen haben sich alle Kantone der lateinischen Schweiz zu einer überkantonalen Kampagne während der Antirassismuswoche zusammengeschlossen. Ähnliche Aktionen gibt es auch in Städten und Gemeinden, zum Beispiel in Bern und Biberist.

In Dutzenden von Westschweizer und Tessiner Städten und Gemeinden sowie in einzelnen Deutschschweizer Städten findet jeweils im Mai das „Fest unter Nachbarn“ statt. Durchgeführt werden sie von Vereinen oder Privatpersonen. Die Gemeinden unterstützen die Organisation mit Tipps, Informationen und Material (Plakate, Einladungskarten, Dekoration, etc.).

Das Projekt „Gemeinsam in der Gemeinde“ des Kantons Freiburg setzt darauf, dass eine aktive Beteiligung der Bevölkerung in Gemeindebelangen die Lebensqualität erhöht.<sup>105</sup> Direkt angesprochen werden auch Migrantinnen und Migranten. Ihnen bietet sich die Möglichkeit, sich in den verantwortlichen Organen des lokalen Projekts, als Vernetzer oder als Initiantinnen von Projekten zur Förderung des Zusammenlebens einzubringen. Das Projekt, an dem sich inzwischen 8 Gemeinden beteiligen, wurde inzwischen mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg verknüpft.

In der Stadt Bern hat die ausländische Bevölkerung kein Recht auf politische Mitbestimmung, doch verfügt sie seit 2015 über die Mitsprachemöglichkeit der sogenannten „Ausländermotion“.

<sup>104</sup> <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/partizipation.html>

<sup>105</sup> <http://www.gemeinsam-in-der-gemeinde.ch>

Sie benötigt die Unterschrift von mindestens 200 ausländischen Stadteinwohnenden; wird sie vom Stadtparlament angenommen, muss die Stadtregierung das Begehren umsetzen.

Neben solchen Aktionen für die breite Bevölkerung leisten Städte und Kantone auch wissenschaftliche Grundlagenarbeit. Die Stadt Zürich verfasst alle vier Jahre einen Rassismusbericht und publiziert regelmässig Analysen zu Migrationsthemen. So wurde 2015 beispielsweise eine Studie zur Toleranz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen veröffentlicht. Der Rassismusbericht soll dazu dienen, allfällige systematische Diskriminierungen zu erfassen und zu bekämpfen. Ergänzt werden die Studien in Zürich durch jährliche Migrationskonferenzen.

## **Empfehlungen Teil C: Zusammenleben**

### **C1. Kantone, Städte und Gemeinden**

Kantone, Städte und Gemeinden stellen in Zusammenarbeit mit den privaten Akteuren vor Ort die Koordination der Freiwilligenarbeit für Zugewanderte, insbesondere aus dem Asylbereich, sicher und unterstützen diese. Sie prüfen die Einsetzung einer Migrationskommission oder andere Formen der institutionellen Partizipation. Sie stellen Informationen über die Mitwirkungsmöglichkeiten für Zugewanderte vor Ort zur Verfügung und verbreiten dieses Material aktiv über verschiedene Kanäle. Städte und Gemeinden prüfen zudem die Erarbeitung einer Integrationsstrategie bzw. eines Aktionsplanes.

### **C2. Zivilgesellschaftliche Organisationen**

Zivilgesellschaftliche Organisationen, auch jene der Migrationsbevölkerung, informieren Kantone, Städte und Gemeinden aktiv über ihre Integrationsprojekte und unterstützen sie bei der Verbreitung von Informationen. Sie engagieren sich für die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten. Sie informieren die Zugewanderten über die Partizipationsmöglichkeiten vor Ort. Grössere Organisationen (z.B. Sportverbände) prüfen die Einsetzung eines Integrationsverantwortlichen.

### **C3. Tripartite Konferenz**

Die TK beauftragt die Projektleitung, eine Fortsetzung des Dialogs Zusammenleben zu prüfen. Die Projektleitung macht gemeinsam mit anderen Akteuren eine Auslegeordnung und prüft Vorgehensweisen, ob und wie die Rahmenbedingungen für das Zusammenleben in der Schweiz verbessert werden können. Die Projektleitung stellt der TK zu gegebener Zeit einen Antrag zum weiteren Vorgehen.