

Mai 2020

Status F–Sackgasse oder Ausgangspunkt zur Integration?

3. Bericht über die Integrationsmöglichkeiten
und -hindernisse von vorläufig aufgenommenen
Personen im Kanton Zürich

Impressum

map-F Monitoring- und Anlaufstelle
für vorläufig aufgenommene Personen
Dienerstrasse 59
8004 Zürich
www.map-f.ch
Autor_innen: map-F
Layout: radau.ch
Im Mai, 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1	«Vorläufig aufgenommene Personen» – wer ist damit gemeint?	5
1.2	Zur Bedeutung des Begriffs «Integration»	5
2.	Methodik	6
3.	Rahmenbedingungen für die Integration	8
3.1.	Bundesebene	8
3.2.	Kanton Zürich	11
4.	Staatliche Integrationsförderung	15
4.1.	Begleitung im Integrationsprozess	15
4.2.	Spracherwerb	18
4.3.	Frühförderung	22
4.4.	Postobligatorische Bildung	26
4.5.	Soziale Integration	30
5.	Kritik und Empfehlungen	34

1. Einleitung

Dem am 24. September 2017 gefällten Entscheid der Zürcher Stimmbevölkerung, dass vorläufig aufgenommene Personen von der regulären Sozialhilfe ausgeschlossen werden, ging ein Abstimmungskampf voraus, in dem beide Parteien den Begriff der Integration für sich beanspruchten. Das Argument der Befürworter_innen lautete damals, dass die Sozialhilfe «falsche Anreize» setze und die Unterstützung durch die deutlich tiefer liegende Asylfürsorge deswegen zu einer rascheren Integration in den Arbeitsmarkt führen würde. Der Slogan der Gegenkampagne lautete hingegen kurz und knapp «Nein zum Integrationsstopp». Das Gegenkomitee, aus dem später der Verein map-F hervorging, versuchte damals aufzuzeigen, dass «gelungene Integration» selbstverständlich wirtschaftliche, vor allem aber auch soziale, kulturelle und politische Aspekte umfasst. Nicht umsonst gewähren die Unterstützungsrichtlinien der regulären Sozialhilfe ein soziales Existenzminimum, welches über die nackte Existenzsicherung hinausgeht. Eine minimale gesellschaftliche Teilhabe von armutsbetroffenen Menschen ist die Ausgangslage, von der aus der (Wieder-)Einstieg in die diversen Gesellschaftsbereiche überhaupt erst gelingen kann. Der Entscheid, Personen mit einer vorläufigen Aufnahme von der ordentlichen Sozialhilfe auszuschliessen, war somit auch ein Entscheid gegen deren Integration in die hiesige Gesellschaft. map-F konnte in früheren Monitoringberichten¹ aufzeigen, dass die Asylfürsorge vorläufig aufgenommene Personen daran hindert, sich in der Schweiz eine neue Existenz aufbauen zu können. Die viel zu tiefen Unterstützungsansätze für den Lebensunterhalt und die Unterbringung in Kollektivunterkünften führen dazu, dass Betroffene, viele davon Kinder oder Jugendliche, heute mehr denn je gesellschaftlich ausgegrenzt sind.

In den letzten Jahren ist die politische Debatte rund um das Thema Integration von geflüchteten Menschen erneut aufgeflammt. Für jeden Franken, der in die Integration investiert wird, lassen sich zu einem späteren Zeitpunkt vier Franken Sozialhilfe einsparen, liess der Bund verlauten und verabschiedete darauf hin gemeinsam mit den Kantonen die Integrationsagenda Schweiz (IAS). Gemäss Integrationsagenda sollen Integrationsmassnahmen in Form von Sprachkursen, berufsvorbereitenden Massnahmen und Arbeitsintegrationsprogrammen, früher, intensiver und entsprechend dem individuellen Potential der Personen eingesetzt werden. Der Bund ist bereit die Kantone dafür mit massiv höheren Beiträgen zu unterstützen. Zielgruppe der Integrationsagenda sind Personen aus dem Asylbereich mit einem (vorläufigen) Aufenthaltsrecht in der Schweiz, so die vorläufig aufgenommenen oder anerkannten Flüchtlinge sowie Personen mit einer vorläufigen Aufnahme. Zu keinem Zeitpunkt in der aufwändigen Ausarbeitungs- und Umsetzungsphase der IAS wurde thematisiert, dass vorläufig aufgenommene Personen, die von der Asylfürsorge unterstützt werden, gegenüber Personen mit dem Flüchtlingsstatus in der regulären Sozialhilfe gänzlich andere Voraussetzungen haben, um einen erfolgreichen Integrationsprozess zu durchlaufen. Der vorliegende Bericht widmet sich diesem blinden Fleck und befasst sich mit den tatsächlichen Möglichkeiten und Hürden für eine gelungene Integration von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich.

¹ map-F (2018): Bericht zur Situation der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich: Erste Tendenzen in der Umsetzung der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018
map-F (2019): Situation der vorläufig aufgenommenen Kinder und Jugendlichen im Kanton Zürich:
2. Bericht zu den Auswirkungen der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018

1.1 «Vorläufig aufgenommene Personen» – wer ist damit gemeint?

Menschen, die in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, aber dennoch Opfer von kriegerischen Auseinandersetzungen, Gewalt und Verfolgung in ihrem Herkunftsland geworden sind, erhalten in der Schweiz den Aufenthaltsstatus «Vorläufige Aufnahme als Ausländer_in», kurz «Status-F». Häufig stammen sie aus Krisenregionen wie Syrien, Afghanistan, Somalia oder Eritrea. Da Kriege und andere politische Krisen meist über Jahre andauern, bleibt die überwiegende Mehrheit dieser Menschen dauerhaft in der Schweiz. Die Bezeichnung «vorläufig» ist deshalb irreführend.

Frühstens nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz kann ein Gesuch für eine B-Aufenthaltsbewilligung gestellt werden, womit der dauerhafte Verbleib in der Schweiz auch aufenthaltsrechtlich bestätigt würde. Die Erteilung einer B-Aufenthaltsbewilligung ist jedoch mit hohen Auflagen verbunden, die bei weitem nicht von allen Gesuchsteller_innen erfüllt werden können.

Die «vorläufige Aufnahme als Ausländer_in» darf nicht mit der «vorläufigen Aufnahme als Flüchtling» verwechselt werden. Personen mit dem Flüchtlingsstatus, egal ob dauerhaft oder vorläufig aufgenommen, verfügen über mehr Rechte. Beispielsweise sind sie in der Sozialhilfe der Schweizer Bevölkerung gleichgestellt. Der Fokus von map-F liegt auf der Situation von Menschen mit einer «vorläufigen Aufnahme als Ausländer_in». Um die wertende Bezeichnung «Ausländer_in» nicht übernehmen zu müssen, spricht map-F in dem Zusammenhang von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme.

1.2 Zur Bedeutung des Begriffs «Integration»

Im politischen Diskurs wird das Wort Integration je nach politischer Couleur sehr unterschiedlich verwendet. Beispielhaft dafür war der Abstimmungskampf rund um den Sozialhilfeausschluss von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich 2017. Sowohl Gegner_innen wie auch Befürworter_innen der Gesetzesänderung argumentierten, dass der Sozialhilfeausschluss von vorläufig aufgenommenen Personen Auswirkungen auf deren Integrationsmöglichkeiten haben werde.

Ein steigender Leidensdruck durch tiefe Unterstützungsansätze führt allenfalls zu einer Tätigkeit mit prekären Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsektor. Ausserdem werden vorläufig aufgenommene Personen aufgrund des tiefen Unterstützungsniveaus in der Asylfürsorge grundsätzlich viel schneller aus den staatlichen Unterstützungsstrukturen entlassen als alle anderen Personen, die Sozialhilfeleistungen beziehen. Dies obwohl das erzielte Erwerbseinkommen oft nicht existenzsichernd ist und die betroffenen Personen in Armut leben lässt. Damit bleiben vorläufig aufgenommene Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Da sie aber keine Unterstützung mehr beziehen, gelten sie für die Statistik als «erfolgreich integriert».

Diese Auslegung des Begriffs der Integration steht in klarem Widerspruch zu einem wissenschaftlichen Integrationsverständnis, das den gleichberechtigten Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe der migrierten Wohnbevölkerung als Voraussetzung für Integration beschreibt. Neben wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Teilhabe werden auch politische Teilhaberechte als zentrales Element einer integrierten Gesellschaft erachtet.² Wird die migrierte Wohnbevölkerung hingegen nur in einzelne Teilbereiche einer Gesellschaft, beispielsweise in die Wirtschaft, eingeschlossen während ihnen der Zugang zu anderen Gesellschaftsbereichen verwehrt bleibt, führt dies zu einem starken Ungleichgewicht, das sich nachteilig auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und somit auf die Lebensbedingungen aller Bevölkerungsgruppen auswirkt. Dies zeigt sich anhand verschiedener Etappen der Schweizer Migrationsgeschichte.³

map-F teilt dieses Verständnis und setzt sich deshalb für einen ganzheitlichen Ansatz staatlicher Integrationsförderung ein, die auf eine gleichberechtigte Teilhabe vorläufig aufgenommenen Personen an sämtlichen Gesellschaftsbereichen abzielt. Staatliche Integrationsförderung, die ausschliesslich das mögliche «Erwerbspotential» einer Person in den Fokus nimmt und andere Aspekte aussen vorlässt, verfehlt hingegen ihren gesamtgesellschaftlichen Zweck.

2. Methodik

Der vorliegende Bericht befasst sich mit den Integrationsmöglichkeiten und -hindernissen von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich. Um die Situation analysieren zu können, hat map-F während mehreren Monaten auf verschiedene Wege Informationen gesammelt.

Informationen der Gemeinden

Seit dem Sozialhilfeausschluss vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich werden die jeweiligen Unterstützungsleistungen auf Gemeindeebene beschlossen und auch bei der Integration spielen die Gemeinden eine tragende Rolle. Aus diesem Grund hat map-F eine Umfrage bei allen 162 Gemeinden des Kantons Zürich zu ihrem Vorgehen bei der Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen durchgeführt. Um diese qualitativen Daten von den Gemeinden zu erheben, wurden am 20. September 2019 alle Gemeinden brieflich angeschrieben. Neben einem Begleitbrief erhielten sie einen Fragebogen (map-f.ch/ias) mit der Bitte, diesen ausgefüllt an map-F zu retournieren. Um den Rücklauf zu erhöhen, wurden alle Gemeinden, die nicht auf den Brief geantwortet hatten, Ende Oktober 2019 erneut per E-Mail kontaktiert.

2 Bundesamt für Statistik (2020): Integration. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integration.html

3 D'Amato, Gianni (2008): Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz. <https://journals.openedition.org/sjep/340>

Von 162 angefragten Gemeinden des Kantons Zürich antworteten 72 in irgendeiner Form auf die Umfrage von map-F. Dies entspricht 44% aller Gemeinden. In diesen 72 Gemeinden leben rund 60% der Bevölkerung des Kantons Zürich. Die Antworten der Gemeinden stammen vom Zeitraum Anfang Oktober bis Ende November 2019. Gewisse überkommunal organisierte Gemeinden haben eine gemeinsame Antwort abgegeben. So hat eine Asylkoordination, die zuständig für die Betreuung und Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Personen in mehreren Gemeinden ist, kollektiv für alle diese Gemeinden geantwortet. Etliche Gemeinden, die die Asylbetreuung an die Asylorganisation Zürich AOZ auslagern, haben nur punktuell unterschiedliche Antworten eingeschickt. Grosse oder überkommunal organisierte Gemeinden haben überdurchschnittlich häufig auf die Umfrage von map-F geantwortet. Die gesammelten Antworten dürften also eher grössere, professionalisierte Gemeinde-Sozialdienste repräsentieren.

Informationen aus dem Monitoring

Neben der Perspektive der Gemeinden suchte map-F im Rahmen des Monitorings für diesen Bericht Kontakt zu Organisationen und Einzelpersonen, die einen Bezug zur Situation von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich haben. Dies genau zu quantifizieren ist schwieriger, da einzelne Personen für ihre spezifische Situation, andere für eine ganze Organisation sprechen. map-F führte insgesamt mit circa 50 verschiedenen Personen und Fachstellen Gespräche. Diese wünschen mehrheitlich nur eine anonymisierte Verwendung ihrer Informationen. Besonders relevant für diesen Bericht waren dabei Gespräche mit folgenden Fachstellen, Organisationen, Stiftungen und Netzwerken: Fachstelle Integration der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, SOS-Beratung des Roten Kreuzes Kanton Zürich, Jugendrotkreuz Kanton Zürich, Mitarbeiter_innen der AOZ, Solinetz Zürich und Winterthur, Stiftung Futuri, Kafi Klick, Welcome to school, Runder Tisch «Bildung und Berufsintegration von Geflüchteten» des VPOD. Zusätzlich verwendet dieser Bericht auch die Informationen, die im Rahmen öffentlicher Statements des Staatssekretariats für Migration (SEM), dem Regierungsrat oder der Fachstelle Integration des Kantons Zürich veröffentlicht wurden.

Informationen aus der Anlaufstelle

Neben gezielten Anfragen wurden auch Informationen an map-F direkt herangetragen. Die Anlaufstelle von map-F wird regelmässig von vorläufig aufgenommenen Personen, ihren Bekannten oder anderweitig engagierten Personen aufgesucht, um Hilfe bei spezifischen Anliegen zu bekommen oder um über ihre Situation oder ihre Erlebnisse zu berichten. Diese Informationen hat map-F in den vorliegenden Bericht einfließen lassen.

3. Rahmenbedingungen für die Integration

Im folgenden Kapitel wird auf die Rahmenbedingungen, innerhalb denen staatliche Integrationsförderung stattfindet, eingegangen. Die Integrationsmöglichkeiten von vorläufig aufgenommenen Personen werden sowohl durch nationale, kantonale wie auch kommunalen Vorgaben und Grundsätzen mitgestaltet.

3.1. Bundesebene

Soziale Sicherheit

Die meisten Systeme der sozialen Sicherung in der Schweiz garantieren ihren Bezüger_innen eine angemessene Existenzsicherung und zielen, wo möglich, darauf ab, die soziale und berufliche Integration der unterstützten Personen zu fördern. Während die Kompetenz für die grosse Sozialversicherung wie die Alters- und Hinterbliebenen- oder Invalidenversicherung (AHV und IV) beim Bund liegt, wird die Zuständigkeit für die Festlegung und Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an die einzelnen Kantone delegiert.

Vorläufig aufgenommene Personen haben, wie alle anderen in der Schweiz lebenden Personen, einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen, wenn sie nicht selber für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

Trotz kantonaler Zuständigkeit hält der Bund im Asylgesetz (AsylG) und im Ausländer_innen- und Integrationsgesetz (AIG) einige wenige Bestimmungen zur Unterstützung von vorläufig aufgenommenen Personen fest. So hat die Höhe der Sozialhilfeleistungen unter der für die «einheimische Bevölkerung» zu liegen, jedoch über derjenigen für abgewiesene Asylsuchende, die lediglich Nothilfe erhalten⁴. Wie viel tiefer die Unterstützung von vorläufig aufgenommenen Personen genau liegen soll, lässt der Bund hingegen offen. Die Höhe der Sozialhilfe für die «einheimische Bevölkerung» bemisst sich in den meisten Kantonen an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die so genannten SKOS-Richtlinien garantieren nicht nur das Überleben, sondern gewähren den Unterstützten ein soziales Existenzminimum, das eine minimale Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen soll.

Niederlassungsfreiheit

Der Bund erlaubt den Kantonen, vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, einer Wohngemeinde oder auch einer bestimmten Unterkunft zuzuweisen⁵. Ihre Niederlassungsfreiheit, so wie sie in der Bundesverfassung garantiert wird, wird dadurch massiv eingeschränkt. Die freie Wohnsitzwahl steht in engem Zusammenhang mit der Möglichkeit beruflichen und sozialen Anschluss zu finden.

4 Art. 82, Abs 4 AsylG

5 Art. 85, Abs. 5 AIG

Integrationspolitik

Im Anfangs 2019 in Kraft getretenen AIG wird Integration als verbindlicher Prozess festgelegt, zu dem sowohl die migrierten Personen, wie auch die so genannte Aufnahmegesellschaft beizutragen haben. Insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen enthält das revidierte Gesetz einige Neuerungen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde für Personen aus dem Asylbereich erleichtert, indem die Arbeitsbewilligung vor Stellenantritt gegen eine weniger aufwändige Meldepflicht ersetzt wurde. Ausserdem wurden verbindliche «Integrationskriterien» definiert, anhand denen die kantonalen Migrationsbehörden den Grad der Integration von ausländischen Personen zukünftig feststellen sollen. Eine weitere Neuerung ist die «Integrationsvereinbarung», mit der «Integrationsleistungen» verbindlich eingefordert werden können. Sowohl der «Integrationsgrad» wie auch die «Integrationsvereinbarung» sind relevant für die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen. Da vorläufig aufgenommene Personen nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz einen Statuswechsel von F zu B beantragen können, sind diese Neuerungen für sie besonders wichtig.

Im AIG wird die Integrationsförderung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden definiert. Der Bund legt fest, wer zur Zielgruppe der Integrationspolitik gehört und unterstützt die Kantone finanziell bei der Umsetzung definierter Integrationsziele.

Die Integrationspolitik der Schweiz verfährt nach dem «Regelstrukturprinzip». Das bedeutet, dass die Integration von zugezogenen Personen primär über die bereits bestehenden Angebote des Sozial-, Bildungs-, und Gesundheitswesens verlaufen soll. Dort wo der Zugang zur Regelstruktur nicht gewährleistet ist und gewisse Zielgruppen mehr Unterstützung brauchen, werden ergänzende Massnahmen der «spezifischen Integrationsförderung» geschaffen. Die spezifische Integrationsförderung wird über kantonale Integrationsprogramme (KIP) zwischen dem Bund und den Kantonen koordiniert und umgesetzt. Vorläufig aufgenommene Personen gehören, wie alle Personen aus dem Asylbereich mit einem vorläufigen oder dauerhaften Aufenthaltsrecht, zur expliziten Zielgruppe der Integrationspolitik. Ihre Integration wird neben den Regelstrukturen insbesondere auch über die KIP angestrebt.

Der Bund unterstützt die Integration von Personen aus dem Asylbereich finanziell in Form von einmalig ausgerichteten «Integrationspauschalen» pro Person an die Kantone sowie mit der Mitfinanzierung der kantonalen Integrationsprogramme.

Integrationsagenda Schweiz (IAS)

Zusätzlich zu den bereits bestehenden Massnahmen der Integrationsförderung haben der Bund und die Kantone im April 2018 gemeinsam die Integrationsagenda Schweiz (IAS) lanciert⁶. Sie ist am 1. Mai 2019 in allen Kantonen in Kraft getreten. Gemäss der Integrationsagenda Schweiz soll die Förderung der «Erstintegration» von vorläufig aufgenommenen Personen und Personen mit dem Flüchtlingsstatus so früh wie möglich einsetzen. Ausserdem sollen Integrationsmassnahmen aufeinander abgestimmt, entsprechend dem Potential der jeweiligen Person und ohne grosse Unterbrüche erfolgen. Die Massnahmen der Integrationsagenda sind den Regelstrukturangeboten vorgelagert und zielen auf einen reibungslosen Übergang in diese ab. Die Kosten für die intensive Integrationsförderung würden sich laut IAS auch finanziell lohnen. Laut Hochrechnungen des Bundes spart jeder Franken, der während der ersten fünf bis sieben Jahre in die «Erstintegration» von Personen aus dem Asylbereich investiert werde, später vier Franken Sozialhilfe⁷. Wegen der hohen Anforderungen des Arbeitsmarktes wurde zudem das Prinzip «Bildung vor Arbeit» als zentraler Bestandteil der Integrationspolitik definiert. Integrationsmassnahmen für Personen aus dem Asylbereich sollen deshalb vor allem auf den Zugang zu Aus- und Weiterbildungen abzielen.

Die IAS wird über die kantonalen Integrationsprogramme umgesetzt und koordiniert. Der Bund hat im Rahmen der IAS die Integrationspauschale an die Kantone pro Person von CHF. 6'000.- auf CHF. 18'000.- pro Person erhöht. Im Gegenzug verpflichten sich die Kantone die vom Bund festgelegten Ziele der Integrationsagenda⁸ umzusetzen:

- Alle anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben nach drei Jahren Grundkenntnisse einer Landessprache
- 80% der Flüchtlingskinder, die im Alter von null bis vier Jahren in die Schweiz kommen, können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen
- Zwei Drittel der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren befinden sich nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundbildung
- Die Hälfte der erwachsenen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ist nach sieben Jahren im Arbeitsmarkt integriert
- Alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen sind nach wenigen Jahren mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut und haben Kontakte zur Bevölkerung

6 Bundesrat (2018): Bund und Kantone einigen sich auf gemeinsame Integrationsagenda, Medienmitteilung vom 30.04.2018 www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-04-30.html

7 ebd.

8 SEM (2019): Faktenblatt Integrationsagenda

Es sind zudem sechs Förderstufen für die ersten fünf bis sieben Jahre nach Einreise in die Schweiz definiert worden: Erstinformation, Abklärung Integrationsbedarf, durchgehende Fallführung und Potentialabklärung, Sprache und Bildung, Ausbildungs- und Arbeitsfähigkeit sowie das gesellschaftliche Zusammenleben.

Hervorzuheben ist das Gewicht, das der Bund in der Integrationsagenda der kontinuierlichen Fallführung gibt. Es soll eine durchgehende Begleitung durch eine Fachperson vom Asylentscheid bis hin zur erfolgreich abgeschlossenen «Erstintegration» stattfinden. Wie dies im Einzelfall konkret aussehen soll, überlässt der Bund den Kantonen.

3.2. Kanton Zürich

Im Kanton Zürich leben rund 6700 vorläufig aufgenommene Personen.⁹ Seit dem 1. Juli 2018 erhalten sie statt Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), wie sie für alle anderen Personen gelten, die deutlich tiefer liegende Asylfürsorge. Über die Höhe der Asylfürsorge, die monatlich in Form einer Pauschale für den Grundbedarf der Lebenshaltungskosten (GBL) ausbezahlt wird, können die Gemeinden selber bestimmen. Ob vorläufig aufgenommene Personen ein privates Mietverhältnis eingehen dürfen und falls ja, wie hoch der Mietzins dafür sein darf, legt ebenfalls jede Gemeinde selber fest. Die Alternative zu einem privaten Mietverhältnis ist die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft oder angemieteten Wohnungen der Gemeinde. Kantonale Mindeststandards oder einheitliche Richtlinien über die Höhe der Leistungen gibt es keine. Da vorläufig aufgenommene Personen ihre Wohngemeinde von Beginn weg nicht auswählen können und während des Asylfürsorgebezugs auch nicht wechseln dürfen, können sie keinen Einfluss darauf nehmen, mit welchen Beträgen sie unterstützt werden und wie ihre Wohnsituation aussieht. map-F spricht in diesem Zusammenhang von einer «Gemeinde-Lotterie»

Budget für den Lebensunterhalt

Die Sozialkonferenz des Kantons Zürich (SoKo) hat unverbindliche Empfehlungen zur Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von Personen mit vorläufiger Aufnahme veröffentlicht. Diese Empfehlungen entsprechen einer Kürzung um 30% des Grundbedarfs der regulären Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien. Bereits die SKOS-Richtlinien gewähren den Unterstützten lediglich ein minimales soziales Existenzminimum. Die von der SoKo empfohlenen Beträge für die Unterstützung von vorläufig aufgenommenen Personen decken hingegen ausschliesslich die absolut notwendigen Auslagen des täglichen Bedarfs. In der von map-F durchgeführten Befragung aller Gemeinden im vergangenen Herbst hat ein Grossteil der Gemeinden angegeben, sich nach den Empfehlungen der SoKo zu richten. Zahlreiche Gemeinden gaben an, die empfohlenen Beträge zu unterschreiten und eigene Unterstützungsrichtlinien aufgestellt zu haben. Der tiefste genannte Unterstützungsansatz liegt bei CHF. 10.- pro Tag und Person, was einem Unterstützungsbeitrag von CHF. 300.- pro Monat und rund einer 70%-Kürzung der regulären Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien entspricht. Dieser Ansatz liegt nur knapp über dem Betrag, den abgewiesene Asylsuchende

9 Statistisches Amt Kanton Zürich, Kantonale Bevölkerungserhebung, Staatssekretariat für Migration, ZEMIS, Stichtag: 31.12.2018.

im Kanton Zürich als Nothilfe erhalten (CHF. 8.50.-). Die ORS Service AG, die im Auftragsverhältnis die Unterstützung und Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Personen für Gemeinden übernimmt, verweigerte es, sich gegenüber map-F zu den Unterstützungsansätzen zu äussern. map-F ist aus Kontakten zu vorläufig aufgenommenen Personen jedoch bekannt, dass auch die Ansätze der ORS Service AG unter den Empfehlungen der SoKo liegen. Keine Gemeinde gab in der Befragung an, vorläufig aufgenommene Personen mit höheren Beträgen als der SoKo-Empfehlung zu unterstützen.

Bereits die vergleichsweise moderate Kürzung um 30% hat einschneidende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Betroffenen. Das Recht auf eine minimale soziale Teilhabe, so wie es die sozialen Sicherungssysteme der Schweiz eigentlich vorsehen, wird vorläufig aufgenommenen Personen damit vorenthalten. Die Asylfürsorge-Praxis vieler Gemeinden, die die empfohlenen Beträge sogar unterschreiten, ist deshalb umso gravierender und zeigt auf, was passiert, wenn keine verbindlichen Richtlinien geschaffen werden. Die daraus resultierende massive Ungleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Personen je nach Wohnort ist mit den Grundsätzen eines Rechtsstaates nicht vereinbar.

Die folgende Grafik vergleicht die Unterstützungsansätze nach den SKOS-Richtlinien (reguläre Sozialhilfe), den SoKo-Empfehlungen und den tiefsten effektiven Unterstützungsansätzen in der Asylfürsorge, die map-F bekannt sind.

Gegenüberstellung GBL (Pauschale CHF. / Mt.)

Haushaltsgrösse	SKOS	SOKO	Tiefster Unterstützungsansatz: pauschal CHF. 10.- pro Person und Tag
1 Person	997.-	698.-	300.-
2 Personen	1'525.-	1'068.-	600.-
3 Personen	1'854.-	1'298.-	900.-
4 Personen	2'134.-	1'494.-	1'200.-
5 Personen	2'413.-	1'689.-	1'500.-
Pro weitere Person	+202.-	+141.-	+ 300.-

Quellen Grafik

<https://richtlinien.skos.ch/b-materielle-grundsicherung/b2-grundbedarf-fuer-den-lebensunterhalt-gbl/b22-empfohlene-betraege-fuer-den-gbl/> U

https://www.zh-sozialkonferenz.ch/wp-content/uploads/2019/09/20190811-Empfehlungen_Soko_VA_gueltig-ab-1.1.2020.pdf

Wohnsituation

Auch bei den Wohnverhältnissen von vorläufig aufgenommenen Personen zeigt sich ein unübersichtliches Bild. Nur wenige Gemeinden gaben in der Befragung von map-F an, vorläufig aufgenommenen Personen gleich hohe Mieten zu bezahlen, wie Personen in der regulären Sozialhilfe. Die allermeisten Gemeinden gaben an, zumindest einen Teil der vorläufig aufgenommenen Personen in Kollektivunterkünften unterzubringen. Die Ergebnisse der Befragung von map-F deuten darauf hin, dass in den meisten Gemeinden vorläufig aufgenommene Familien in Wohnungen untergebracht werden, während die meisten Einzelpersonen eine Unterkunft mit ihnen zugewiesenen Mitbewohner_innen teilen müssen, d.h. dass sie kollektiv untergebracht werden. Manche Gemeinden gaben jedoch auch an, grundsätzlich alle vorläufig aufgenommenen Personen, d.h. auch Familien in Kollektivunterkünften unterzubringen. Eine Gemeinde gab sogar an, auch vorläufig aufgenommene Personen in einer Notunterkunft¹⁰ unterzubringen. Auch in einer weiteren Notunterkunft im Kanton Zürich soll dies vorgekommen sein. Diese Tatsache erstaunt, da Notunterkünfte explizit nicht für Personen gedacht sind, die sich in die Gesellschaft integrieren sollen. Vorläufig aufgenommene Personen sind jedoch dazu verpflichtet, sich um ihre Integration zu bemühen, weswegen sie auf eine entsprechend angemessene Unterbringung angewiesen sind.

Am 1. Januar 2020 eröffnete die Stadt Bülach eine neue Kollektivunterkunft mit maximal 175 Plätzen. Neben Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen werden in dieser Unterkunft aber auch Wohnungen an Schweizer_innen vergeben, die sonst keine Wohnung finden – aktuell ist die Unterkunft bei Weitem nicht voll belegt. Dennoch veranschaulicht dies, dass die Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Personen auch in Zukunft in einigen Gemeinden im grösseren Stil in Kollektivunterkünften vorgesehen ist.

Bei diesem Einblick in die Wohnverhältnisse von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich fehlen leider die Angaben derjenigen Gemeinden, die die Asylbetreuung an die ORS Service AG ausgelagert haben. Nur eine dieser Gemeinden hat auf die Befragung von map-F geantwortet. Die ORS selbst erklärte, an der Umfrage nicht teilnehmen zu wollen. Über die Anlaufstelle sind map-F jedoch verschiedene Gemeinden bekannt, die mit der ORS zusammenarbeiten. In diesen liegt der maximale Mietzins für alle vorläufig aufgenommenen Personen bei CHF. 300.- pro Monat.¹¹ Sie platzieren entsprechend alle in Kollektivunterkünften. Es ist daher anzunehmen, dass ein umfassenderer Überblick zur Wohnsituation von vorläufig aufgenommenen Personen negativer ausfällt, als bisher an map-F herangetragen wurde.

10 Notunterkünfte sind sehr rudimentäre Unterkünfte, die teils unterirdisch liegen. Viele Personen leben dort auf engstem Raum zusammen. Es gibt kaum Privatsphäre. Diese Unterkünfte sind für abgewiesene Asylsuchende konzipiert.

11 map-F (2018): Bericht zur Situation dervorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich: Erste Tendenzen in der Umsetzung der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018

Alle Personen, die in Kollektivunterkünften untergebracht sind und mit map-F in Kontakt stehen, berichten, dass es ihnen an der Möglichkeit für erholsamen Schlaf, Erholung und Privatsphäre fehle. Dieser Umstand wirke sich wiederum negativ auf das Lernen, Bewerbungen schreiben oder andere Aufgaben, die Konzentration und Energie erfordern, aus. Dass vorläufig aufgenommene Personen oft nicht selber darüber entscheiden dürfen, mit wem sie zusammenwohnen, wird ebenfalls als grosser Belastungsfaktor und Einschränkung wahrgenommen. Ganz grundsätzlich wirke sich die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft nachteilig auf die Möglichkeit aus, selbstgewählte soziale Kontakte zu knüpfen, da es beispielsweise an Platz fehle, um Besucher_innen zu empfangen oder sich die Bewohner_innen für ihre Wohnverhältnisse schämen. Insbesondere Kontakte zur Schweizer Bevölkerung könnten so kaum aufgebaut werden.

Integrationsagenda Zürich (IAZH)

Gemäss Regierungsrat ist der Kern der Strategie für die Umsetzung der Ziele der Integrationsagenda Schweiz die Unterstützung der kommunalen Sozialhilfe und Asylfürsorge durch die Bereitstellung eines kantonalen Grundangebots von Integrationsfördermassnahmen. In dieses Grundangebot können vorläufig aufgenommene Personen und Personen mit dem Flüchtlingsstatus nach erfolgter Potentialabklärung vermittelt werden.¹²

Für die vollständige Umsetzung der Integrationsagenda Zürich besteht von 2019 – 2020 eine Übergangsfrist. Während dieser Zeit werden Personen noch über die zentrale triagestelle der Stiftung Chance in geeignete Angebote vermittelt, bevor die Kompetenz dafür ab 2021 an die fallführenden Stellen, also die Gemeinden übergeht. Nach einer ersten Aufenthaltsphase in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen übernehmen die Gemeinden die Zuständigkeit für die integrationsorientierte Fallführung. Nach vollständiger Umsetzung der Integrationsagenda kommt den Gemeinden darum mehr Spielraum und Verantwortung bei der Ausgestaltung der Integrationsförderung von Personen aus dem Asylbereich zu.

Während der zweijährigen Übergangsfrist werden die Kosten für die Teilnahme an Integrationsfördermassnahmen zu einem Grossteil vom Kanton und in Einzelfällen unter Kostenbeteiligung der jeweiligen Gemeinden getragen. Ab 2021 läuft die Finanzierung dann über festgelegte kommunale Kostendächer, die von den Gemeinden jährlich beansprucht werden können.¹³ Jede Gemeinde erhält also ein Budget, mit dem sie Ausgaben in der Integrationsförderung finanzieren können.

12 Regierungsrat des Kantons Zürich (2019): Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 24. April 2019/434. Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2018 –2021 (KIP 2)

13 Fachstelle Integration des Kantons Zürich (2019): Integrationsagenda Kanton Zürich (IAZH)

4. Staatliche Integrationsförderung

Die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen findet unter den nationalen und kantonalen, rechtlichen Rahmenbedingungen statt, die in Kapitel drei beschrieben wurden. Wie ebenso ausgeführt wurde, spielen im Kanton Zürich auch die Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Integrationsförderung. Im folgenden Kapitel wird eine Analyse anhand der Förderbereiche für eine erfolgreiche Erstintegration, wie sie von der Integrationsagenda Schweiz definiert wurden, vorgenommen. Dies weil diese Bereiche aktuell die Integrationspolitik bestimmen. Anhand verschiedener Lebensphasen sowie verschiedenen Aspekten von Integration werden nun die effektiven Integrationshürden und -möglichkeiten für vorläufig aufgenommene Personen im Kanton Zürich betrachtet.

4.1. Begleitung im Integrationsprozess

Ein zentrales Element der Integrationsagenda des Bundes ist eine kontinuierliche Begleitung des Erstintegrationsprozesses von Personen aus dem Asylbereich durch eine Fachperson. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Integrationsmassnahmen bereits kurz nach Einreise in die Schweiz einsetzen sowie lückenlos und aufeinander abgestimmt koordiniert werden. Eine fachliche und kontinuierliche Begleitung des Integrationsprozesses ist umso wichtiger, als dass die Zuständigkeit für die Betreuung und Unterbringung von geflüchteten Menschen je nach Zeitpunkt des Asylverfahrens oder Aufenthaltsstatus wechselt.

Sobald eine Person einen Asylentscheid erhält oder wenn ihr Asylverfahren länger andauert, geht die Zuständigkeit für deren Betreuung und Unterbringung vom Bund an die kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen über. Im Kanton Zürich ist das kantonale Sozialamt (KSA) dafür zuständig. Zu seinen Aufgaben gehört neben der Unterbringung und Betreuung auch das Initiieren erster Integrationsmassnahmen. Teil davon ist die Bereitstellung von muttersprachlicher Erstinformation für die Neuzugewiesenen sowie die Erarbeitung eines ersten Integrationsplans auf Basis von Standortbestimmungen der zugewiesenen Personen. In einem weiteren Schritt können die Personen dann in erste Integrationsmassnahmen vermittelt werden, wobei es sich in der Regel um Basis-Deutschkurse handelt.

Personen, die nach dem Asylverfahren den Flüchtlingsstatus erhalten, können im zugewiesenen Kanton die Wohngemeinde frei wählen. Hingegen werden Personen, die sich noch im laufenden Asylverfahren befinden sowie vorläufig aufgenommene Personen in einem weiteren Schritt von den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen anhand eines Verteilschlüssels einer Wohngemeinde zugewiesen. Die kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen sind verantwortlich dafür, dass bei diesem Wechsel sämtliche erfassten integrationsrelevanten Informationen der zugewiesenen Personen an die Gemeinden als neu fallführende Stellen übergehen. Mit der Zuweisung geht somit die gesamte Zuständigkeit für die integrationsorientierte Fallführung von vorläufig aufgenommenen Personen an die jeweilige Wohngemeinde über.¹⁴

14 Fachstelle Integration (2019): Integrationsagenda Kanton Zürich

Bis zur vollständigen Umsetzung der Integrationsagenda Zürich 2021 steht den Gemeinden noch die Triagestelle der Stiftung Chance zur Seite, die Potentialabklärungen vornimmt und daraus abgeleitet zuhanden der Wohngemeinden Empfehlungen für geeignete Integrationsmassnahmen ausspricht. Ab dem 1. Januar 2021 fällt diese zentrale Stelle weg und das System wird dezentralisiert, so dass die Gemeinden die umfassende Verantwortung für die Potentialabklärung, Zuweisung zu angemessenen Förderangeboten und die Begleitung im Integrationsprozess übernehmen müssen.

Den Gemeinden kommt bei der Umsetzung der Ziele der Integrationsagenda somit nicht nur hohe Verantwortung, sondern auch ein grösserer Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der integrationspolitischen Zielsetzungen zu. Ob die Gemeinden dieser Aufgabe tatsächlich gewachsen sind, wird sich im Laufe der vollständigen Umsetzung der Integrationsagenda noch abschliessend zeigen müssen. Im Rahmen der Befragung von map-F gab ein Grossteil der Gemeinden jedoch an, auf das Fachwissen der Stiftung Chance angewiesen zu sein und dass deswegen von einem erheblichen Mehraufwand für die Fallführung ab 2021 auszugehen sei. Die meisten Gemeinden geben aber an, dafür nicht mehr Ressourcen oder Stellenprozente zur Verfügung zu haben als bisher. Allenfalls fällt dies Gemeinden leichter, die sich mit anderen Gemeinden zusammengeschlossen haben oder die Betreuung und Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Personen an externe Fachstellen ausgelagert haben. Grössere Sozialdienste dürften mehr Fachwissen im Integrationsprozess haben. Mehr Ressourcen sind aber, gemäss den Angaben, die map-F vorliegen auch dort nicht vorgesehen.

Bedeutung der Begleitung

Über die hohe Bedeutung einer professionellen und kontinuierlichen Begleitung von vorläufig aufgenommenen Personen während ihres Integrationsprozesses sind sich Fachpersonen weitgehend einig. Trotzdem scheint diesbezüglich einiges schief zu laufen, wie ein Beispiel von Hanna Gerig, der Geschäftsleiterin des Solinetz Zürich aufzeigt. Eine junge Frau aus Syrien erhielt eine vorläufige Aufnahme und wurde kurz darauf einer Zürcher Gemeinde zugewiesen. Über drei Monate nach dem Umzug in eine Kollektivunterkunft in der Gemeinde war die junge Frau weder zu einem Erstgespräch eingeladen worden, noch hatte sie die Kontaktdaten der zuständigen Person auf der Gemeinde. Einen Sprachkurs, den sie dringend brauchte, hatte sie noch nie besucht. Orientierungslos tauchte sie mit einem Freund als Übersetzer im Büro des Solinetz Zürich auf, erkundigte sich nach kostenlosen Deutschkursangeboten und fragte nach einem Ticket, um die Freiwilligenangebote des Solinetz in der Stadt besuchen zu können. Dieser Fall steht in krassem Widerspruch zum Versprechen einer kontinuierlichen Fallführung, die einen intensiven, lückenlosen und dem Potential einer Person angemessenen Besuch von Integrationsmassnahmen sicherstellen müsste.

Marianne Bohn von der Stiftung Futuri beschreibt einen weiteren möglichen Stolperstein für junge Geflüchtete. Die Stiftung begleitet im Auftrag von Gemeinden junge Geflüchtete, darunter auch unbegleitete Minderjährige (MNA), auf dem Weg zu einer beruflichen Grundbildung. Sie arbeitet dafür eng mit den Wohngemeinden und den Beistand_innen der kantonalen Zentralstelle MNA der jungen Geflüchteten zusammen, da unbegleitete Minderjährige ganz besonders auf ein starkes Unterstützungsnetz angewiesen sind. Werden MNAs volljährig, entfällt die Beistandschaft - umso wichtiger ist es, dass andere Unterstützungsstrukturen darüber hinaus weiterbestehen. Trotzdem passiert es immer wieder, dass auch die Unterstützung durch die Wohngemeinde während dieser wichtigen Lebensphase wegfällt. Grund dafür ist der Stipendienanspruch, den vorläufig aufgenommene Jugendliche in Ausbildung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz geltend machen können. Da die Unterstützungsansätze in der Asylfürsorge so tief liegen, können die Jugendlichen mit den Stipendienbeträgen von der Asylfürsorge abgelöst werden, wodurch auch die gesetzliche Zuständigkeit der Gemeinde, bzw. deren Funktion als «fallführende Stelle» entfällt. So passiert es, dass Jugendliche und junge Erwachsene mitten in der Berufsbildungsphase innert kürzester Zeit aus allen Unterstützungsstrukturen entlassen werden und alleine dastehen. Auf Ersuchen von Marianne Bohn hin bewilligen und finanzieren gewisse Gemeinden eine weiterführende Begleitung durch die Stiftung Futuri. Andere Gemeinden verweigern hingegen eine weiterführende Begleitung und riskieren damit den erfolgreich begonnenen Einstieg junger Geflüchteter in die Berufswelt.

Fazit

Die Strategie der Umsetzung der Integrationsagenda im Kanton Zürich nimmt die Gemeinden bezüglich des zentralen Aspektes der kontinuierlichen, fachlichen, integrationsorientierten Fallführung stark in die Verantwortung. Auf Basis der Gemeindebefragung vom Herbst 2019 sowie bereits bekannter Negativbeispiele, bezweifelt map-F stark, dass alle Gemeinden in der Lage sind, den komplexen Aufgaben, die ihnen als «fallführende Stelle» zukommen, kompetent zu begegnen. Vielen Gemeinden fehlt es an vertieftem Fachwissen im Bereich Flucht, Migration und Integration oder an zeitlichen Ressourcen. Die fehlende Bereitschaft, die nötigen personellen Veränderungen dafür vorzunehmen führt dazu, dass die Qualität der integrationsorientierten Fallführung ab dem Zeitpunkt der vollständigen Umsetzung der Integrationsagenda je nach Gemeinde noch stärker variieren wird. Da vorläufig aufgenommene Personen ihre Wohngemeinde nicht auswählen können, sind sie einmal mehr die Leidtragenden davon. Ob sie in ihrem Integrationsprozess angemessene Unterstützung erfahren oder nicht, wird - wie bereits bei der finanziellen Unterstützung in der Asylfürsorge und der Unterbringung - zu einem Glücksspiel. Dies steht in starkem Widerspruch zu den aktuellen integrationspolitischen Zielsetzungen von Bund und Kantonen.

4.2. Spracherwerb

Wie in Kapitel 3.1 ausgeführt, sollen laut Integrationsagenda drei Jahre nach Einreise alle vorläufig aufgenommenen Personen und Personen mit dem Flüchtlingsstatus mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. Niveau A1) verfügen. Deutschkenntnisse sind darüber hinaus entscheidend fürs Absolvieren einer Ausbildung oder für die soziale Integration und damit fürs Zusammenleben mit der lokalen Bevölkerung. Welches Sprachniveau nötig ist für eine erfolgreiche Integration definiert der Bund nicht. Er bleibt vage, indem er bloss festhält, dass jede Person ein ihrem Potenzial entsprechendes Sprachniveau erreichen soll. Das würde korrekterweise bedeuten, dass alle vorläufig aufgenommenen Personen Deutschförderung bis zum Niveau C2 erhalten sollten, sofern sie dazu fähig und motiviert sind. Aktuell stellt der Kanton Zürich den Gemeinden die Deutsch-Basiskurse bis zum Niveau A2 zur Verfügung. Seit dem der Kanton Zürich mit der Umsetzung der Integrationsagenda begonnen hat, können Personen aus dem Asylbereich fünf statt wie vorher drei Kurse besuchen. Dies bedeutet einen Ausbau von sechs auf zehn Monate Deutschunterricht pro Person. Gemäss der Fachstelle Integration des Kantons Zürich konnten somit seit Mai 2019 knapp 20% mehr Kurse durchgeführt werden als in der gleichen Zeit im Jahr davor. Ebenfalls neu ist, dass Personen im laufenden Asylverfahren (N-Ausweis) an diesen Basiskursen und Alphabetisierungskursen teilnehmen können. Mit dieser Öffnung kommt der Kanton Zürich der Forderung des Bundes nach, dass die Integrationsförderung möglichst früh einsetzen soll. Die Fachstelle Integration gab gegenüber map-F an, dass im letzten Jahr 189 Asylsuchende im laufenden Verfahren an Basiskursen oder Alphabetisierungskursen teilgenommen haben.

Gemeinden können vorläufig aufgenommene Personen auch über diese Basiskurse hinaus mit weiterführenden Sprachkursen unterstützen, dabei fallen dann aber Kosten für die Gemeinde an. Ab dem 1. Januar 2021 werden Gemeinden planmässig Sprachkurse bis zum Niveau B2 via Integrationsagenda in Anspruch nehmen können. Es ist aber davon auszugehen, dass das Budget, welches die Gemeinden dafür erhalten keine Förderung aller Geflüchteten bis zu diesem Niveau ermöglicht.

Bei den Gemeinden gehen die Meinungen weit auseinander, was ein angemessenes Deutsch-Niveau ist. Eine Gemeinde bezeichnete in der Befragung von map-F das Niveau A2 der Basiskurse als Alibiübung, da dieses Niveau nirgends hinreiche. Darin sind sich die meisten Gemeinden einig, auch wenn mit A2 eine Anmeldung auf dem RAV zur Stellenvermittlung möglich sein soll. Constanze Schade vom Solinetz Winterthur, das selber Deutschkurse anbietet, meint, dass auch ein Niveau B1 nicht ausreichend ist, um in einer Lehre gut mitzukommen.

Klar ist, dass eine Förderung durch die Gemeinde über die kantonal finanzierten Kurse hinaus nötig ist. Einige Gemeinden gaben gegenüber map-F an, dass sie bereit sind, Deutschkurse über das von den Basiskursen gedeckte Niveau hinaus zu finanzieren. Bei einigen steht dabei die Wichtigkeit von besseren Sprachkenntnissen für eine gelingende Integration im Zentrum, bei anderen die Motivation der Teilnehmenden. Weitere Gemeinden meinen, die Kurse, die vom Kanton komplett finanziert werden, sollten grundsätzlich reichen oder sie haben innerhalb der Gemeinde eine Weitervermittlung an freiwillige Deutschlehrer_innen organisiert. Eine Gemeinde gab an, dass nur Personen in der Sozialhilfe im Spracherwerb finanziell unterstützt würden und es für alle anderen weder ein Angebot noch Subventionen gäbe. Diese grossen Unterschiede werden auch von den Gemeinden selber kritisiert: Einige geben in der Befragung von map-F an, dass es unbedingt einen klareren gesetzlichen Rahmen brauche. So meint ein Sozialvorsteher einer Gemeinde, dass es im Moment schon gut laufe aber nur, solange der politische Wille in seiner Gemeinde der Unterstützung und Integrationsförderung wohlgesinnt sei. Wenn dieses Wohlwollen kippt, seien die vorläufig aufgenommenen Personen die Leidtragenden.

Eine andere Gemeinde kritisiert, dass jede Gemeinde ihre eigenen Richtlinien aus dem Boden stampfen muss. Eine weitere ergänzt, dass es verpflichtend sein sollte, immer die vollen Fahrspesen zu den Sprachkursen zu bezahlen, sei es durch die Integrationspauschale oder durch die Gemeinde selber. Es wird mehrfach kritisiert, dass es an einem gesetzlichen Rahmen fehlt und so die grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden erst möglich werden. Die breite Vielfalt an Sprachförderangeboten könne Sozialarbeitende und Beratungspersonen in kleineren Gemeinden zudem überfordern.

Im Austausch mit Betroffenen oder Fachpersonen bestätigen sich diese grossen Unterschiede in der Handhabung. Eine Fachperson eines kostenlosen Deutschkurses von Freiwilligen beschreibt den Fall eines Geflüchteten, der noch während des laufenden Asylverfahrens knapp zwei Jahre Deutschkurse besuchte. Als er dann den F-Ausweis erhielt, war er bereits in einem B1-Kurs. Die B1-Prüfung bestand er nicht, woraufhin ihn die Gemeinde aus dem Kurs nahm und ihn in ein Praktikum schickte. Dies, da die Gemeinde sonst selber einen B1-Kurs hätte finanzieren müssen. Betroffene berichten gegenüber map-F ebenfalls, dass die Kurse, die von der Gemeinde ermöglicht werden oft zu wenig intensiv oder allgemein unterfordernd seien. Ein Jugendlicher meinte, er habe sich selber einen Kurs an der Autonomen Schule Zürich suchen müssen, weil er nicht unterstützt worden sei.

Gemeinden wie auch Betroffene sind sich also weitgehend einig, dass aufgrund eines fehlenden gesetzlichen Rahmens die Gemeinden in der Sprachförderung aktuell sehr unterschiedlich vorgehen. Auch wenn die Integrationsagenda des Bundes im Kanton Zürich einen Ausbau in der Sprachförderung bewirkt, können nicht alle vorläufig aufgenommenen Personen von diesem Ausbau profitieren und viel hängt davon ab, welcher Gemeinde sie zugeteilt werden.

Zugangshürden für Frauen mit Kindern

In derselben Umfrage weisen einige Gemeinden darauf hin, dass es bei den Deutsch-Basiskursen an Kursen fehle, die für Personen mit Betreuungsaufgaben - überdurchschnittlich oft Frauen - zugänglich seien. Aktuell wird nur bei Intensiv-Deutschkursen Kinderbetreuung angeboten, bei weniger intensiven Kursen hingegen nicht. Gerade Intensivkurse sind laut Erfahrung der Gemeinden aber weniger geeignet für Personen mit Betreuungspflichten. Denn wenn ein Kind beispielsweise krank ist, verpasst die Teilnehmerin schnell viele Stunden und somit den Anschluss. Constanze Schade vom Solinetz Winterthur beschreibt das sehr anschaulich. Ihre Organisation bietet Kurse für Personen an, die von der Gemeinde keine Kurse bezahlt bekommen. Schade hat in ihren Kursen teils Frauen mit Kindern, die nur noch das Angebot des Solinetzes nutzen können, da die Kurse von der Gemeinde über Jahre nicht funktionierten. Schade stellt insbesondere fest, dass bei Paaren mit Kindern in vielen Fällen nur der Vater im Hinblick auf eine berufliche Integration gefördert wird. Die Mutter kommt dann allenfalls eben in einen kostenlosen Deutschkurs des Solinetzes.

Ähnliches berichtet auch eine Mitarbeiterin der SOS-Beratung des Schweizerischen Roten Kreuzes Kanton Zürich. Klient_innen von ihr durften einen Deutschkurs besuchen, jedoch nur unter der Bedingung, dass sie die Kinderbetreuung selber organisieren müssen. Ein Förderangebot, das auf die Situation von Personen mit Betreuungsaufgaben eingeht, scheint also noch mangelhaft vorhanden zu sein.

Gemäss der SOS-Beratung des Roten Kreuzes ist dieses Problem besonders akut bei Frauen mit älteren Kindern aus ländlichen Gemeinden mit längeren Anreisewegen zu Deutschkursen.

Ländliche Gemeinden scheinen restriktiver bei der Finanzierung eines Kinderhortes oder einer anderen ausserschulischen Betreuung der Kinder zu sein. Dies hat entsprechend zur Folge, dass diese Kinder von den Eltern betreut werden müssen, weshalb die Eltern keine Sprachkurse besuchen können. Anfangs 2021 könnte sich die Angebotslandschaft erheblich verändern, weil neue Sprachangebote von Gemeinden genutzt werden können. Laut der Fachstelle Integration sei «bei Angeboten der Sprachförderung Kinderbetreuung ausdrücklich erwünscht, da es sich dabei in der Regel um die erste Integrationsmassnahme handelt. Es liegt jedoch an den anbietenden Institutionen selbst, parallel zu den Sprachkursen eine Kinderbetreuung anzubieten. Diese Kinderbetreuung kann über die Gelder der Integrationspauschale finanziert werden». Konkret heisst das, dass es die Fachstelle Integration dem Markt respektive den anbietenden Institutionen überlässt, ob und wie viele Kurse mit Kinderbetreuung angeboten werden. Auch dürften Angebote mit Kinderbetreuung teurer sein. Es ist daher anzunehmen, dass Angebote mit Kinderbetreuung Seitens Gemeinden weniger in Betracht gezogen werden, da diese die begrenzten Mittel aus der Integrationspauschale anderweitig nutzen möchten. Ob sich die beschriebene Lücke also schliessen wird, ist zurzeit noch unklar. Aktuell gibt es einen sehr grossen Spielraum für Willkür und Ausschluss aller Personen mit Betreuungsaufgaben.

Zugangshürden für ältere Menschen

Diverse Gemeinden meinen, dass sie eine Sprachförderung über die Basiskurse hinaus finanzieren würden, falls das einem Einstieg in den Arbeitsmarkt dient. Eine Gemeinde sagt explizit, dass Deutschkurse nur bei jungen Erwachsenen geplant seien, die eine Lehre machen können. Ältere Personen erhalten hingegen keine Unterstützung, da für sie sowieso nur ein Quereinstieg in eine tiefqualifizierte Arbeit möglich sei. Diese Haltung, dass Sprachkurse hauptsächlich im Hinblick auf die Erhöhung des «Erwerbspotentials» einer Person finanziert werden, entspricht auch den Erfahrungen der SOS-Beratung des Roten Kreuzes. Aus diesem Grund hat die SOS-Beratung vorläufig aufgenommene Personen über 55 Jahren zu einer der besonders verletzlichen Zielgruppen ihres Beratungsangebots erklärt. Nach ihrer Erfahrung erhalten diese Personen oft keine oder nur geringe Sprachförderung und haben es deshalb besonders schwer, aus ihrer prekären Situation herauszukommen. Es handelt sich oft um Personen, die schon länger in der Schweiz sind und es nicht geschafft haben, finanziell unabhängig zu werden. Sie stecken aus diesem Grund im Status der vorläufigen Aufnahme fest, erhalten aber auch keine Unterstützung mehr, damit sich diese Situation verändern könnte. Dabei wäre gerade in diesen Fällen mehr Sprachförderung relevant, um die soziale Integration dieser Personen zu vereinfachen.

Asylfürsorge als Zugangshürden

Ausnahmslos alle Gemeinden, die an der Befragung von map-F teilgenommen haben, gaben an, dass ÖV-Tickets zu Deutschkursen für vorläufig aufgenommene Personen von der Gemeinde bezahlt werden. In etlichen Fällen gaben Gemeinden aber auch an, dass die ÖV-Lokalzone bereits im Monatsbudget inbegriffen sei und nur darüber hinaus gehende Transportkosten übernommen werden. Diese Annahme ist jedoch ein Irrtum: im Alltagsbudget (Grundbedarf) der Sozialhilfe nach SKOS sind Transportkosten für den Nahverkehr inbegriffen, in der deutlich tiefer liegenden Asylfürsorge für vorläufig aufgenommene Personen hingegen nicht. Ein Ticket für die ÖV-Lokalzone fällt im Budget der Asylfürsorge erheblich ins Gewicht. Tatsächlich berichtet die SOS-Beratung des Roten Kreuzes, dass viele ihrer Klient_innen mit vorläufiger Aufnahme nur die Ticketkosten ausserhalb ihrer Lokalzone von der Gemeinde finanziert bekommen. Einige ihrer Klient_innen erhielten sogar keinerlei Unterstützung für Ticketkosten zu Deutschkursen. Die Ausgaben würden die Budgets der Betroffenen übermässig stark belasten.

Das Budget für den Lebensunterhalt in der Asylfürsorge ist knapp. In Kapitel 3.2 wurde beschrieben, dass überall zwischen 30% und 70% weniger Geld zum Leben da ist, als dies in der bereits knapp bemessenen Sozialhilfe nach SKOS der Fall ist. Mit diesem Geld muss Überlebenswichtiges wie Essen, Kleidung und Hygieneartikel bezahlt werden. Regelmässige Ausgaben für Fahrkosten sprengen dieses Budget. Es kann also die paradoxe Situation entstehen, dass der verhältnismässig teure Deutschkurs vom Kanton bezahlt oder von der Gemeinde mitfinanziert wird, der Kurs aber nicht besucht werden kann, weil das vergleichsweise günstige Ticket für das kleine Budget von vorläufig aufgenommenen Personen schlicht nicht finanzierbar ist.

Fazit

Es gibt im Rahmen der Integrationsagenda im Kanton Zürich bereits jetzt einen positiven Ausbau der Deutschkurse. Dieser Ausbau betrifft aber insbesondere Personen, die in absehbarer Zeit die Möglichkeit haben werden, in den Arbeitsmarkt über zu treten. Frauen mit Betreuungsaufgaben, ältere Menschen sowie Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen profitieren von diesem Ausbau kaum. Diese ungleiche Förderung wird verschärft durch grosse Unterschiede in der Gewichtung der Sprachförderung der einzelnen Gemeinden sowie durch die fehlenden finanziellen Ressourcen von vorläufig aufgenommenen Personen in der Asylfürsorge.

4.3. Frühförderung

Damit Kleinkinder aus dem Asylbereich beim Einstieg in den Kindergarten ähnliche Startchancen haben wie andere Kinder, ist es wichtig, dass sie bereits über ein gutes Deutschniveau verfügen. Dies sieht die Integrationsagenda Schweiz ähnlich. So sollen 80% der Kinder aus dem Asylbereich, die im Alter von null bis vier Jahren in die Schweiz kommen, sich beim Eintritt in die obligatorische Schule in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen können. Konkret heisst das, dass die Kantone auch für Kinder unter vier Jahren «über eine differenzierte Sprachförderung verfügen sollen, die quantitativ und qualitativ Angebote bereitstellt»¹⁵, die dem Bedarf der Kleinkinder gerecht werden.

Weiter wird empfohlen, dass bereits Kinder unter fünf Jahren in die durchgehende, integrationsorientierte Fallführung aufgenommen werden sollen. Der Kanton sollte zudem sicherstellen, dass die Kinder spätestens ein Jahr vor dem Kindergarteneintritt in ein frühkindliches (Sprach-)Förderprogramm vermittelt werden. Kinder aus dem Asylbereich sollen Zugang zu Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kitas oder Tagesfamilien) oder zu Spielgruppen ermöglicht werden. Diese frühkindliche Sprachförderung sollte regelmässig, relativ intensiv und kontinuierlich über eine längere Zeitspanne erfolgen. Die Betreuungspersonen sollten zudem über Grundwissen zur frühkindlichen Sprachförderung verfügen.¹⁶

Frühförderung über die Eltern

Zentral für die Entwicklung von vorläufig aufgenommenen Kindern ist die Förderung durch ihre Eltern und das unmittelbare Umfeld, die Förderung durch die Regelstrukturen (Schulen, Kindergarten, Kitas, Hort), sowie eine gezielte zusätzliche Förderung v.a. in der lokalen Sprache. Die Koordinationsgruppe zur Integrationsagenda (2018) unterstreicht, dass je besser die soziale Integration der Eltern von vorläufig aufgenommenen und Flüchtlingskindern gelinge, «umso besser sind diese befähigt, ihre Kinder zu begleiten, die staatlichen und parastaatlichen Hilfestellungen effektiv zu nutzen und ihren Kindern gute Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten.»¹⁷ Eine frühe Sprachförderung der Eltern schon während des Asylprozess wirkt sich positiv auf den Spracherwerb der Kinder aus. Wie im vorigen Kapitel beschrieben ist dies seit Mai 2019 mit der Einführung der Integrationsagenda nun ansatzweise möglich.

15 Koordinationsgruppe zur Integrationsagenda (2018): Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S. 14.

16 Koordinationsgruppe zur Integrationsagenda (2018): Anhang 4: Empfehlungen zur Umsetzung der IAS, S. 5

17 Koordinationsgruppe zur Integrationsagenda (2018): Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, Kosten-Nutzen-Schätzung. Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe zuhanden des politischen Steuerungsgremiums vom 31. Oktober 2017, S. 5

Im Rahmen der Integrationsagenda gibt es einen Ausbau der Sprachförderung. Diese Förderung ist aber wegen dem fehlenden Angebot an Kinderbetreuung insbesondere für (alleinstehende) Personen mit Betreuungspflichten mit Hürden verbunden. Bei Integrationsprogrammen, die über die Sprachförderung hinausgehen, bestehen im Rahmen der Integrationsagenda gar keine Kinderbetreuungsangebote. Es wird stattdessen erwartet, dass die Kinderbetreuung über die Regelstrukturen (Kitas, Hort) organisiert wird, womit die Wohngemeinden in die finanzielle Verantwortung genommen würden. Ob die zuständigen Gemeinden Kinderbetreuung finanzieren oder nicht, ist ihnen überlassen - entsprechend uneinheitlich ist die Umsetzung in der Praxis. Die Leitragenden der ungeklärten Finanzierung sind die Kinder, die keine ihrem Bedarf entsprechende Förderung erfahren sowie deren Eltern, denen der Zugang zu Integrationsmassnahmen verwehrt bleibt. Im Umkehrschluss ist es den Eltern wiederum kaum möglich, die Bildungschancen ihrer Kinder in der Schweiz positiv zu beeinflussen.

Frühförderung über das unmittelbare Umfeld

Wie in Kapitel 3.2. dargelegt, beeinträchtigen die Wohnverhältnisse in Kollektivunterkünften oder Wohnungen, die über zu wenig Platz und Rückzugsmöglichkeiten verfügen, die Konzentrations- und Lernmöglichkeiten der Bewohner_innen stark. Ein weiterer relevanter Faktor ist das soziale Umfeld, auf welches aufgrund der Unterbringung durch die Gemeinden kein Einfluss genommen werden kann. Wenn das engste soziale Umfeld aus Personen besteht, welche die lokale Sprache kaum beherrschen und sozial isoliert von der Gesellschaft leben, hat dies einschneidende Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern.

Das fehlende Budget für Freizeitausgaben (ÖV-Tickets, Sportbekleidung, etc.) und soziale Aktivitäten beschränken den Erfahrungshorizont von Kindern weiter und führen zu einem zusätzlichen Ausschluss. Auf die Übertragung von Stress von vorläufig aufgenommenen Eltern auf ihre Kinder und die diesbezüglichen entwicklungspsychologischen Folgen hat die Kinder- und Jugendpsychiaterin Fana Asefaw bereits im 2019 erschienenen Bericht von map-F hingewiesen. Davon berichtet auch ein Sozialarbeiter der AOZ aus einer Gemeinde, in der alle vorläufig aufgenommenen Personen in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind. Als Sozialarbeiter müsste er die Eltern in ihrer Integration unterstützen. Dies mache jedoch wenig Sinn innerhalb der prekären Umstände, in denen sie zu leben hätten. Viel dringendere Probleme seien präsent, wie beispielsweise der akute Schlafmangel der Kinder auf Grund des Lärms in der Unterkunft oder das allgemeine Unwohlsein der Familien wegen des hohen Alkoholkonsums der nicht selbst gewählten Mitbewohner_innen. Wenn das Grundbedürfnis nach Sicherheit nicht gegeben sei, könne kaum an Integration gedacht werden.

Frühförderung über Regelstrukturen und spezifische Programme

Das SEM schreibt in einer Medienmitteilung vom 6. Januar 2020, dass es in den Kantonen noch zusätzliche Anstrengungen bei der Frühförderung brauche, damit alle Kinder erreicht werden können.¹⁸ Aktuell erarbeitet der Kanton im Rahmen der Integrationsagenda ein Konzept zur Frühförderung. Es soll ein Programm aufgebaut werden, in dem Schlüsselpersonen in der jeweiligen Muttersprache Personen aus dem Asylbereich über kommunale Angebote informieren und bei der Lösungsfindung beraten¹⁹. Über das verbesserte Informationsangebot soll der Zugang zu bestehenden Frühförderangeboten verbessert werden. Die Zuständigkeit für die konkreten Angebote bei der frühkindlichen Betreuung und Förderung soll jedoch wie bisher bei den Gemeinden liegen. Die finanziellen Mittel für die Frühförderung über die Integrationsagenda sind mit CHF. 300'000.- und somit 1.3% des Gesamtbudgets aus der Integrationsagenda jedoch ausserordentlich knapp bemessen.²⁰ Entsprechend überrascht die Analyse des Bundes nicht, die noch viel Potential bei der Integrationsförderung von Kleinkindern verortet.

Nun, wie sieht es aktuell ganz konkret bei der Frühförderung von Kleinkindern im Kanton Zürich aus? Alle vorläufig aufgenommenen Kinder werden im Kanton Zürich spätestens ab dem fünften Lebensjahr über den obligatorischen Kindergarten gefördert. Vor der obligatorischen Schulzeit gestaltet sich der Zugang zu Betreuungs- und Förderangeboten mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten jedoch schwierig. Laut Fachstelle Integration des Kantons Zürich bestehen in der Mehrzahl der Gemeinden Angebote und Massnahmen zur frühkindlichen Sprachbildung. In Gemeinden, die im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms eine Vereinbarung mit dem Kanton abgeschlossen haben, gibt es mindestens eine Spielgruppe mit früher Sprachbildung, die über den Integrationsförderkredit mitfinanziert wird.²¹ Es gibt also Angebote, wenn auch nicht flächendeckend. Ob die Angebote genügend Plätze anbieten, ist unklar. Zudem ist auch der Zugang zu diesen Frühfördermassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen aus finanziellen Gründen oft erschwert.²² Wenn ein Kita- oder Spielgruppenbesuch finanziert wird, ist das oft nur möglich, wenn die Eltern währenddessen einer Arbeit oder einem Integrationsprogramm nachgehen. Selbst dann ist die Finanzierung nicht sicher. Kitabesuche aus Grund der Frühförderung zu finanzieren wäre aber das Ziel der Integrationsagenda. Als gutes Beispiel kann das Frühförderungsangebot der Stadt Zürich mit dem Projekt «Gut vorbereitet in den Kindergarten»²³ erwähnt werden. Dieses ermöglicht allen Kindern ohne ausreichende Kenntnisse der lokalen Sprache ein Jahr vor Kindergarteneintritt für zwei Halbtage wöchentlich kostenlos eine Kita mit integrierter Deutschförderung (KiD) zu besuchen. Ähnliche Frühförderungsprogramme gibt es auch in den Gemeinden Opfikon und Wetzikon. Sonst wurden map-F von keinen weiteren Gemeinden vergleichbare Frühförderprogramme genannt.

18 Bundesrat (2020): Integrationsagenda Schweiz: SEM und Kantone haben Zusatzvereinbarungen unterzeichnet, Medienmitteilung vom 6.1.20

19 Fachstelle Integration des Kantons Zürich (2019): Integrationsagenda des Kantons Zürich (IAZH), S. 50 ff.

20 Regierungsrat (2019): Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 24. April 2019, 434. Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2018–2021 (KIP 2)

21 Fachstelle Integration des Kantons Zürich (2019): Integrationsagenda des Kantons Zürich (IAZH), S. 50 ff.

22 Fachstelle Integration des Kantons Zürich (2019): Integrationsagenda Kanton Zürich (IAZH), S. 50

23 Stadt Zürich, Schul- und Sportdepartement: Übergang in den Kindergarten.

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden gaben map-F im Rahmen der Umfrage an, dass reguläre Spielgruppen finanziert werden. Darüber hinaus gaben einige Gemeinden an, dass sie zwei bis fünf Tage Kita oder MuKi-Turnen finanzieren. map-F sind jedoch auch Fälle von Kleinkindern bekannt, die nach dem Sozialhilfeausschluss 2018 die Spielgruppe abbrechen mussten. Alle Gemeinden gaben an, dass sie bei der Finanzierung solcher Angebote keine Unterscheidung zwischen Asylfürsorge und Sozialhilfe machen. Das Beispiel der nicht finanzierten Spielgruppenplätze widerspricht diesen Aussagen. Wie flächendeckend die externe Kinderbetreuung im Kanton Zürich effektiv ist, in wie vielen Gemeinden und für wie viele Betroffene diese zugänglich ist, kann map-F aufgrund der eingegangenen Antworten leider nicht abschliessend sagen. Es wäre jedoch wichtig, hier flächendeckende Informationen zu haben. Auch reguläre Kitas und Spielgruppen können einen wichtigen Beitrag zur sprachlichen und sozialen Integration leisten, wenn auch die Förderung weniger spezifisch und zielgerichtet erfolgt, wie bei spezialisierten Frühförderprogrammen.

Eine parlamentarische Initiative der SP²⁴ im Kantonsrat, welche diese uneinheitliche Situation bei der Frühförderung fremdsprachiger Kinder im Kanton Zürich ändern wollte, ist im April 2019 von der Parlamentsmehrheit abgelehnt worden.²⁵ Entsprechend geschieht die Frühförderung im Kanton weiterhin auf freiwilliger Basis in Verantwortung der Gemeinden. Die ungleichen Bildungschancen vorläufig aufgenommenen Kinder werden darum weiter bestehen bleiben.

Fazit

Aktuell scheint die Frühförderung in der Integrationsförderung noch nicht die wichtige Rolle zu spielen, wie sie es gemäss der Integrationsagenda des Bundes eigentlich sollte. Vielmehr scheint ein Flickenteppich unterschiedlicher Angebote und Finanzierungen durch die Gemeinden vorzuliegen. Auch das geplante Konzept zur Frühförderung durch den Kanton scheint an dieser Ausgangslage grundsätzlich nichts zu ändern. Wie basierend auf Freiwilligkeit der Gemeinden das Ziel von 80% aktiv und passiven Grundkenntnissen in Deutsch von Kindern aus dem Asylbereich bei Kindergarteneintritt erreicht werden kann, ist fraglich. Der fehlende politische Wille, das nötige Geld in die Frühförderung von Kindern aus dem Asylbereich in die Hand zu nehmen, führt weiterhin zu einer Lotterie bei den Bildungschancen von vorläufig aufgenommenen Kindern im Kanton Zürich. Verstärkt wird diese Ungleichheit durch die ebenfalls ungleichen Rahmenbedingungen beim Wohnen und dem verfügbaren Alltagsbudget.

24 Parlamentarische Initiative (2015): «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten»

25 https://kantonsrat-zh.talus.ch/de/politik/cdws/dok_geschaefft.php?did=74b5a3603cac41aba3-7ca33ad97f38f-332&v=1&r=PDF&filename=15047a._._Abstimmungsresultat&typ=pdf

4.4. Postobligatorische Bildung

In der Integrationsagenda wird bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen das Problem anerkannt, dass Personen ohne weiterführenden Bildungsabschluss kaum Chancen auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt haben.

Bildungs- und Förderangebote

Zahlen des Bundes gehen davon aus, dass 24% der vorläufig aufgenommenen Personen und Personen mit dem Flüchtlingsstatus im Alter zwischen 16 und 25 Jahren sind. Sie haben damit das Alter der obligatorischen Schulzeit bereits überschritten. Weil eine nach-obligatorische Ausbildung für einen längerfristigen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt so wichtig ist, verfolgt die Integrationsagenda das Ziel, dass sich zwei Drittel aller Personen im Asylbereich zwischen 16 und 25 fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz in einer postobligatorischen Ausbildung befinden.

Im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda im Kanton Zürich werden deswegen postobligatorische Bildungsangebote ausgebaut, die auf den Übertritt in eine berufliche Grundbildung abzielen. Einerseits gibt es das Angebot der Integrationsbegleitung, das neben dem direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt auch einen Einstieg in die reguläre Berufsbildung zum Ziel haben kann. Seit dem 1. Januar 2020 gibt es zudem das kantonale Bildungsangebot «START! Berufsbildung». Das Angebot, welches neben der Sprachförderung vor allem allgemeinbildenden Charakter hat, richtet sich an Personen zwischen 16 und 40 Jahren mit Potential für eine berufliche Grundbildung. Das Programm umfasst wöchentlich 20 - 24 Lektionen und verfolgt das Ziel, die Teilnehmenden während maximal zwei Semestern an die Regelstrukturen der Berufsbildung (Berufsvorbereitungsjahre, Vorlehre, Berufslehre EFZ oder EBA) heranzuführen. Der Kanton übernimmt via Integrationspauschale sämtliche Kosten für die Teilnahme am Programm für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge. VPOD Zürich Lehrberufe, Solinetz Zürich und Welcome to School kritisieren in ihren Stellungnahmen zur Integrationsagenda Kanton Zürich am Programm, dass es mit 24 Wochenlektionen zu wenig intensiv sei, um das angestrebte Ziel erreichen zu können. Zudem ist die Zahl der Plätze (50) noch absolut unzureichend. Für eine umfassende Einschätzung des neuen Bildungsprogramms ist die Laufdauer jedoch noch zu kurz. In Ergänzung zum zentralen Angebot «START! Berufsbildung», das komplett vom Kanton finanziert ist, gibt es für die Übergangszeit 2019-2020 zusätzliche Bildungsangebote, die nur im Einzelfall – entschieden durch den Sozialdienst der Gemeinde – finanziert werden. Dabei bezahlt der Kanton 70% der Kosten, die Gemeinde 30%. Zu diesen Angeboten gehören Programme zum Deutschlernen, Programme, die an die Berufsbildung heranzuführen, sowie praktische Qualifizierungen. Eine Voraussetzung für diese Programme ist, dass das Deutschniveau A2 noch nicht erreicht ist, weil ab diesem Niveau die Regelstrukturangebote als zuständig erachtet werden um den Bedarf zu decken.

Laut obiger Stellungnahme von VPOD Zürich Lehrberufe, Solinetz Zürich und Welcome to School fehlt es bei den geplanten und bereits vorhandenen Bildungsangeboten an einem ganzheitlichen Bildungsansatz. Der Fokus liegt sehr stark auf einer möglichst raschen Berufsausbildung, auf Kosten der Allgemeinbildung. Zudem wird der Bildungsweg hin zu einer Ausbildung an Mittelschulen, Fachhochschulen oder Universitäten gegenüber der Berufsausbildung vernachlässigt. Personen mit guter Vorbildung und hohem Lernpotenzial, die einen solchen Bildungsweg absolvieren möchten, sind stark vom Wohlwollen ihrer zuständigen Sozialarbeitenden und der Unterstützungsbereitschaft ihrer Wohngemeinden abhängig. Weiter haben sie oft auch gegen Vorurteile zu kämpfen, dass ein höherer Bildungsabschluss eine Überforderung oder nicht das «Richtige» für Geflüchtete sei.

Asylfürsorge während der Ausbildung

Personen aus dem Asylbereich, die eine berufliche Ausbildung beginnen, haben einen langen Weg vor sich. Nach bisherigen Erfahrungen dauert es vom Beginn des ersten Deutschkurses bis zum Abschluss einer Berufslehre mindestens sieben Jahre (darin inbegriffen sind auch Zeiten ohne oder mit wenig intensivem Zugang zu Bildungsangeboten). Während dieser Zeit sind vorläufig aufgenommene Personen zwingend auf Unterstützung durch die Asylfürsorge angewiesen. Ein Zeithorizont von sieben oder mehr Jahren ist gerade für Jugendliche und junge Erwachsene sehr lange. Dies umso mehr, wenn sie in einer Gemeinde wohnen müssen, in der die Bedingungen für vorläufig aufgenommene Personen besonders prekär sind: alleinstehende vorläufig aufgenommene Personen leben in sehr vielen Gemeinden in Kollektivunterkünften. Gewisse Gemeinden kennen zudem gekürzte Budgets für junge Erwachsene bis zum 25. Lebensjahr - also Budgets, die nur gerade fürs Überleben reichen. Teils sind Ausbildungen zudem mit Ausgaben verbunden wie ÖV-Tickets für die Anfahrt, Computer, Bücher, externer Verpflegung und weiteres. Diese Kosten sprengen das restriktive Budget der Asylfürsorge.

Im Austausch mit Betroffenen und anderen Fachstellen wurde map-F immer wieder berichtet, dass sich vorläufig aufgenommene Personen, trotz vorhandenem Potential und Interesse, aufgrund der unwürdigen Lebensumstände in der Asylfürsorge dagegen entscheiden, Zeit in eine Berufsausbildung zu investieren. Viele ziehen es vor, innert kürzerer Zeit in ein prekäres Arbeitsverhältnis im Niedriglohnsektor einzutreten, um den Zwängen der Asylfürsorge schneller entfliehen zu können: Die Wohngemeinde zu wechseln, eine Kollektivunterkunft zu verlassen oder den Status F in ein B umzuwandeln, ist oft das dringendste Anliegen von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen und auch älteren Personen. Auch die Gemeindebefragung von map-F gibt Hinweise darauf, dass derartige Ausbildungs- und Lehrabbrüche öfter vorkommen: Die meisten Gemeinden geben an, solche Fälle bei sich zu haben.

Einige Gemeinden versuchen dies mit Überzeugungsarbeit zu verhindern, andere nicht. Diese drastische Auswirkung der tiefen Asylfürsorgeansätze steht klar im Widerspruch zum Prinzip der Integrationsagenda «Bildung vor Arbeit».

Fabio Weiler, Co-Leiter des Kafi Klick, einem Internet-Café und Treffpunkt für Armutsbetroffene schildert den Fall von zwei vorläufig aufgenommenen Personen, die bei seiner Anlaufstelle Hilfe bei Schreibarbeiten suchten. «Die meisten jungen Personen mit vorläufiger Aufnahme suchen im Kafi Klick nach Jobs in der Gastronomie. Ein 25-jähriger Mann mit vorläufiger Aufnahme, der seit sieben Jahren in der Schweiz lebt, erzählte, dass er immer wieder darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass es gut für ihn wäre, eine Lehre zu absolvieren. Aber erstmal wolle er wie ein normaler Mensch leben können und darum brauche er mehr als einen Lehrlingslohn. Er hat darum angefangen, in einem Restaurant zu arbeiten. Nicht als Koch oder Serviceangestellter, sondern als Tellerwäscher. Davon ist er nicht mehr weggekommen. Es gibt keine Aufstiegsmöglichkeiten. Er habe angefragt, an der Bar oder in der kalten Küche eingearbeitet zu werden. Aber etwas anderes als Abwaschen wird ihm nicht gewährt. Wegen der Perspektivlosigkeit und weil er in diesem Restaurant als Tellerwäscher kein Deutsch praktizieren kann, sucht er sich nun einen neuen Job - wieder in der Gastronomie». Als Weiler ihn fragte, wieso er keine Lehre in Betracht ziehe, sagte er, dass seine Frau schwanger sei und er genügend Geld verdienen müsse. Nun klappert er mit seinem Lebenslauf die Restaurants in Zürich ab und nimmt in der Zwischenzeit Tagelöhner-Arbeiten einer Jobvermittlungsplattform an.

Auch bei einem anderen Mann mit vorläufiger Aufnahme erkundigte sich Weiler, ob er nicht lieber eine Lehre machen möchte. Der 24-Jährige habe darauf geantwortet, dass es sein Traum sei, als Automobil-Assistent zu arbeiten. Einige Schnupperlehren habe er absolviert und sich für Lehrstellen beworben, aber leider ohne Erfolg. Während der Lehre verdiene man zudem zu wenig und er bleibe drum besser bei seinem Job, um bald eine B-Bewilligung zu erhalten. Er arbeitet nun seit drei Jahren in einem Schnellimbiss am Zürcher Hauptbahnhof. Die Arbeitsbedingungen seien eine Zumutung, weil der Arbeitsplan die ganze Zeit geändert werde und wenn er sich dagegen wehrt, bestrafe ihn der Chef damit, dass er ihm im nächsten Monat weniger Schichten zuteile. Eine Lehre als Koch würde er zwar in Betracht ziehen, aber zuerst wolle er sich endlich eine Wohnung oder ein Zimmer leisten können. In seiner momentanen Unterkunft halte er es kaum mehr aus.

Es besteht das Risiko, dass der Wille vorläufig aufgenommener Personen, möglichst rasch aus der Asylfürsorge herauszukommen, im Rahmen von Potentialabklärungen der fallführenden Stellen als grundsätzlich fehlende persönliche Motivation zur Absolvierung einer Ausbildung gedeutet wird. Die Folge davon ist, dass vorläufig aufgenommene Personen, trotz Potential für und Interesse an einer Berufsbildung, nur soweit unterstützt werden, als dass es für den direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt reicht. Diese Tendenz lässt sich anhand einer überwiegenden Mehrheit der Antworten aus der Gemeindebefragung erkennen. Der Grossteil der Gemeinden hat angegeben, Fälle von Lehr- und Programmabbrüchen von vorläufig aufgenommenen Personen erlebt zu haben, bzw. Personen in ihren Gemeinden zu haben, die keine post-obligatorischen Ausbildungsprogramme besuchen wollen, sondern den Einstieg in geringqualifizierte Stellen

mit niedrigem Lohn bevorzugen. Auffallend ist dabei, dass die Gründe dafür mehrheitlich bei der mangelnden Lernfähigkeit, geringen Motivation und fehlenden Eigeninitiative der Person selbst, statt bei den Lebensumständen verortet werden. Lediglich eine Gemeinde verknüpft die Tendenz der Ausbildungsabbrüche zeitlich mit dem Übergang von der Sozialhilfe zur Asylfürsorge im ersten Halbjahr 2018 und schliesst daraus, dass die tiefen Unterstützungsansätze in der Asylfürsorge der Grund dafür sind, warum vorläufig aufgenommene Personen überdurchschnittlich oft darauf verzichten, den Weg zu einer Berufsbildung einzuschlagen.

Es gibt zum heutigen Zeitpunkt keine definitiven Zahlen dazu, ob aufgrund der unterschiedlichen Unterstützungsansätze mehr anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge postobligatorische Bildungsangebote abschliessen als vorläufig aufgenommene Personen. Im Beschluss des Regierungsrats zur Integrationsagenda vom April 2019 ist festgehalten, dass es die Aufgabe der Gemeinden sei, für eine gleichwertige Förderung von vorläufig aufgenommenen Personen und Personen mit dem Flüchtlingsstatus zu sorgen. Der Kanton muss dazu ein Monitoring machen. Zu beobachten bleibt, was passiert, sollte ein statusabhängiger Unterschied in der Ausbildungsquote festgestellt werden.

Ungleiche Förderung je nach Gemeinde

map-F hat im Rahmen der Gemeindebefragung nach der Situation von vorläufig aufgenommenen Personen nach der obligatorischen Schulbildung gefragt. Laut den Antworten sind das 10. Schuljahr, Motivationssemester, Berufswahlschulen («Berufsvorbereitungsjahr») und eine Vorlehre die wichtigsten Instrumente der Gemeinden auf dem Weg der Berufsintegration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Dies sind alles Angebote, die Teil der Regelstruktur sind, d.h. grundsätzlich auch Schweizer_innen offen stehen. Nur wenige dieser Angebote, so das integrationsorientierte Berufsvorbereitungsjahr und die Integrationsvorlehre richten sich direkt an spät zugewanderte Jugendliche. Grosse Unterschiede in der Auffassung, was eine postobligatorische Ausbildung von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen aus Sicht der Gemeinde bedeutet, stechen ins Auge. So nennen einige Gemeinden einen Katalog von spezifischen, professionellen Förderangeboten. Im Gegensatz dazu gibt es Gemeinden, die für die Unterstützung in der Berufsausbildung primär auf Freiwillige zurückgreifen. Auch wenn zivilgesellschaftliches Engagement etwas Wichtiges ist, so ist doch äusserst fraglich, ob es dieser zentralen Rolle in der Berufsbildung junger Geflüchteter gerecht werden kann, so wie dies von bezahlten Fachpersonen geleistet wird.

Einige Gemeinden geben an, in die Ausbildung von vorläufig aufgenommenen Personen zu investieren solange diese motiviert sind, unabhängig von deren Alter. Eine Gemeinde gibt an, Personen zu unterstützen bis sie 50 Jahre alt sind, eine weitere meint, dies bis ca. zum 23. Lebensjahr einer Person zu tun. Ob eine vorläufig aufgenommene Person bei ihrer Ausbildung unterstützt wird oder ob ihr nur der direkte Weg in den Arbeitsmarkt freisteht, hängt stark davon ab, welcher Gemeinde sie zugeteilt wird, beziehungsweise welchen Stellenwert einer beruflichen Grundbildung dort gegeben wird.

Allgemein geht aus der Gemeindebefragung hervor, dass der Einstieg in die Berufsbildung komplexer geworden sei und die Fördermassnahmen als schwer überblickbar wahrgenommen werden, da im Rahmen der Integrationsagenda mehr Stellen involviert seien. Es bestehe die Gefahr, dass vorläufig aufgenommene Personen von Stelle zu Stelle weitergereicht würden. Dies widerspricht dem Ziel einer kontinuierlichen, zielgerichteten Fallführung.

Fazit

Es ist begrüssenswert, dass es neue Angebote für die Berufsintegration gibt, wenn auch aktuell noch schwierig abzusehen ist, ob das bestehende und kommende Angebot den Bedürfnissen entsprechen wird. Ob die Ziele der Integrationsagenda so erreicht werden können oder ob zusätzliche, intensivere und länger dauernde Angebote nötig wären, wird sich abschliessend zeigen müssen. Ein starker Fokus auf die rasche Eingliederung in die Berufsbildung ist festzustellen sowie eine Tendenz, dass eine breite Grundbildung sowie die Vorbereitung zu einem Hochschulabschluss wenig Beachtung im aktuellen Konzept finden. Zudem ist klar zu erkennen, dass viele vorläufig aufgenommene Personen ein prekäres Arbeitsverhältnis im Niedriglohnsektor gegenüber einer Lehre oder anderen Ausbildung bevorzugen. Wie hoch der finanzielle Druck auf eine vorläufig aufgenommene Person ist, der dazu führen kann, dass auf das Absolvieren einer Ausbildung verzichtet wird und wie gut die allgemeine Förderung im post-obligatorischen Förderbereich ist, hängt stark von der Gesinnung der Wohngemeinde ab, der eine Person zugewiesen wurde.

4.5. Soziale Integration

Die soziale Integration wird auch in der Integrationsagenda als Ziel formuliert. Alle Personen aus dem Asylbereich sollen sieben Jahre nach Einreise mit den Schweizer Lebensgewohnheiten vertraut sein und Kontakte zur Schweizer Bevölkerung pflegen. Dieses Ziel ist explizit aufgeführt da laut dem Bund ca. 30% der Personen zwischen 16 und 50 kein Potenzial für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration haben.¹ Die fehlende Erwerbsfähigkeit steht oft im Zusammenhang mit traumatisierenden Fluchterfahrungen, gesundheitlichen Schwierigkeiten oder der familiären Situation.

Rahmenbedingungen für die soziale Integration

Ein Umstand auf den sowohl von Gemeinden als auch von verschiedenen Fachpersonen hingewiesen wird, ist der Kontext, in dem soziale Integration stattfinden soll. Vorläufig aufgenommene Personen haben je nach Höhe der Asylfürsorge ihrer Wohngemeinde wenig bis gar kein Geld zur Verfügung für Freizeitaktivitäten, ÖV-Kosten in die Stadt oder die Nachbargemeinde. Der Besuch der Kollegin oder die Teilnahme an einem Mentoringprojekt werden daher unter Umständen von der Integrationsagenda explizit als Ziel erwähnt, jedoch von der Asylfürsorge verunmöglicht.

Aufgrund der geringen Förderung der sozialen Integration fallen die Einschränkungen, die der Status der vorläufigen Aufnahme und die Asylfürsorge mit sich bringen, besonders ins Gewicht. map-F hatte Kontakt mit einem jungen Mann mit vorläufiger Aufnahme. Er suchte sich in der Stadt Zürich selbstständig ein Zimmer in einer Wohngemeinschaft zusammen mit Freunden. Die Miete des Zimmers war niedrig, die Stadt Zürich kannte er schon. Nachdem er das Zimmer zugesichert erhalten hat, informierte ihn seine Wohngemeinde, dass er zurückkommen müsse in eine Notwohnung mit Menschen, die er nicht kannte. Aus einer hervorragenden Ausgangslage für die soziale Integration dieses jungen Mannes wurde aufgrund der Einschränkungen seines Status eine Situation, die ihn heute sozial zu isolieren droht.

Derartige Einschränkungen zeigen sich oft auch im Verlauf der obligatorischen Schulzeit. Da vorläufig aufgenommene Kinder in dieser Zeit durch die Regelstruktur der Schule gefördert werden, sind sie nicht explizite Zielgruppe der Integrationsagenda. In dieser Lebensphase der Persönlichkeitsentwicklung nimmt die soziale Integration einen hohen Stellenwert ein. Dennoch werden vorläufig aufgenommene Kinder oft in ihrer sozialen Teilhabe eingeschränkt: Freizeitgestaltung - egal welcher Art - kostet Geld, das in der Asylfürsorge nicht vorhanden ist.

In Kapitel 4.2. wurde beschrieben, wie bestimmte Personengruppen, so Frauen mit Kleinkindern und Personen, die alters- oder gesundheitsbedingt kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, in der Sprachförderung benachteiligt werden. Dies wirkt sich naheliegenderweise stark auf ihre Möglichkeiten zur sozialen Integration aus. Die SOS-Beratung des Roten Kreuzes beschreibt etliche Fälle von älteren vorläufig aufgenommenen Personen, die ohne Chancen auf dem Arbeitsmarkt, mit kaum sozialen Kontakten zur lokalen Bevölkerung und kaum einer Perspektive, aus ihrem Status herauszukommen, mit knappem Budget zu leben gezwungen sind. Für diese Personen wäre die Förderung ihrer sozialen Integration äusserst wichtig. Aufgrund der räumlichen Isolierung, wenig Kenntnissen von bestehenden Angeboten und dem knappen Budget finden diese Personen am wenigsten den Zugang zu bereits vorhandenen Angeboten.

Wenn der Bund angibt, dass 30% der Personen zwischen 16 und 50 kein Potential für eine Integration in den Arbeitsmarkt haben, dann stellt sich im Hinblick auf fehlende Massnahmen zur Förderung der sozialen Integration die dringende Frage, welche Perspektiven die Politik beispielsweise jungen Geflüchteten mit einer schweren Traumatisierung einräumt.

Fördermassnahmen für die soziale Integration

Im Budget der Fachstelle Integration stehen nur gerade CHF. 500'000 für die Förderung der sozialen Integration im Rahmen der Integrationsagenda zur Verfügung.²⁶ Dies entspricht 2.2% der Gesamtmittel. Die Fachstelle Integration beschränkt sich auf Grund der spärlichen Mittel denn auch auf die Förderung von Mentoring-Programmen (mit CHF. 300'000.-) sowie auf die Finanzierung von Freiwilligenkoordination (CHF. 200'000.-). Es ist nur schon aus finanziellen Gründen nicht mit grossen Verbesserungen bei der sozialen Integration zu rechnen.

map-F hat bei den Gemeinden nachgefragt, wie die soziale Integration von vorläufig aufgenommenen Personen aktuell gefördert wird und welcher Handlungsbedarf aus ihrer Sicht besteht. Die meisten Gemeinden gaben an, dass es bei der sozialen Integration noch Verbesserungspotential gebe. Die soziale Integration wird mehrheitlich mittels Freiwilligenprogrammen und Mentoringprojekten gefördert. Eine Gemeinde wies darauf hin, dass seit der Umstellung von der Sozialhilfe zur Asylfürsorge viele vorläufig aufgenommene Personen ihre Wohnung verlassen mussten und nun in Asylunterkünften wohnen. Dies behindere die soziale Integration und vor allem den Kontakt zur lokalen Bevölkerung. Dies trifft insbesondere Personen, die keine Kinder in der Regelschule und keine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle haben, über die sie in Kontakt mit anderen Menschen treten könnten.

Einige Gemeinden geben an, dass die soziale Integration über Initiativen von Freiwilligen und die Kirche geschieht. Es werden kaum Projekte von den Gemeinden selbst genannt. Manche Gemeinden erwähnen gar explizit, dass es für die Stärkung, Begleitung und Unterstützung von Freiwilligen an Ressourcen mangelt. Hier wünschten sie sich mehr Unterstützung über die Integrationspauschale ohne sich grosse Hoffnungen zu machen, dass dies geschehen werde.

²⁶ Regierungsrat (2019): Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 24. April 2019, 434. Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2018–2021 (KIP 2)

Stadt - Landgraben

Mit einer Ausnahme sind sich alle Gemeinden einig, dass sich mit der Einführung der Integrationsagenda im Kanton Zürich nichts verändert hat bezüglich der Förderung der sozialen Integration von vorläufig aufgenommenen Personen. Es gibt kaum neue Angebote die von der Integrationspauschale finanziert werden. Die Massnahmen bei der sozialen Integration hängen deshalb stark davon ab, wie viel Aufwand eine Gemeinde gewillt und in der Lage ist zu betreiben. Diverse Gemeinden geben an, dass sie vom grossen Angebot der Stadt Zürich profitieren. Dies deutet auf ein Problem hin, das auch schon andere Stellen gegenüber map-F erwähnt haben: Franziska Obrist, Leiterin des Jugendrotkreuz Zürich, das Angebote von jungen Freiwilligen organisiert beobachtet dies in der Stadt Zürich. Neben dem Jugendrotkreuz gebe es dort eine grosse Vielfalt an anderen Organisationen, die Projekte mit Geflüchteten organisierten. Auf dem Land hingegen, z.B. Im Durchgangszentrum in Kollbrunn und Hegnau sind sie dagegen oft die Einzigen. In Oberembrach konnten sie bisher auch kein Freiwilligenprojekt vor Ort anbieten, da die Anreise nur mit dem Auto möglich ist und dies für viele jungen Freiwilligen nicht machbar war.

Die Möglichkeit zur sozialen Integration von vorläufig aufgenommenen Personen hängt damit unter anderem stark davon ab, wie weit die Gemeinde, der sie zugewiesen wurden, von der Stadt Zürich, Winterthur oder anderen Städten entfernt liegt. Auch besteht wiederum das Problem der fehlenden ÖV-Ticketfinanzierung.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit der Integrationsagenda im Kanton Zürich kaum neue Angebote zur Förderung der sozialen Integration von vorläufig aufgenommenen Personen entstanden sind und auch wenig Geld dafür zur Verfügung steht. Unterstützung wird zumeist von Freiwilligen geleistet in Kirchgemeinden oder zivilgesellschaftlichen Projekten wie dem Solinetz Zürich. Abgesehen davon werden vorläufig aufgenommene Personen für die Förderung ihrer sozialen Integration oft an die grösseren Städte verwiesen. Die Bedingungen, die die Asylfürsorge schafft - wie das Leben in Kollektivunterkünften mit knappem Budget - behindern die soziale Integration massiv. Frauen mit Betreuungsaufgaben, ältere und gesundheitlich eingeschränkte vorläufig Aufgenommene sowie Personen in sehr ländlichen Regionen haben darüber hinaus mit noch mehr Hürden für ihre soziale Integration zu kämpfen.

5. Kritik und Empfehlungen

Die Asylfürsorge als Integrationshindernis

Der vorliegende Bericht zeigt klar auf, dass die Lebensumstände in der Asylfürsorge Integration massiv behindern. Das Geld, welches vorläufig aufgenommene Personen für ihren Lebensunterhalt erhalten, reicht in vielen Gemeinden ausschliesslich zur Deckung der absolut notwendigen Auslagen des täglichen Bedarfs. Eine Teilhabe am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen Leben in der Schweiz ist damit ausgeschlossen. Ebenso wird der Zugang zu Massnahmen der sprachlichen und beruflichen Integration dadurch erschwert. Verschärft wird diese Situation durch die separierende Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Personen in Kollektivunterkünften. Dort fehlt es an Privatsphäre, Ruhe und selbstgewählten sozialen Kontakten. Wer in einer Kollektivunterkunft lebt, hat eine schlechte Ausgangslage, um sich in der Schweiz eine neue Existenz aufzubauen.

Während im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz mehr Geld für Integrationsmassnahmen zur Verfügung stehen, verweigert die Politik vorläufig aufgenommenen Personen eine angemessene Lebensgrundlage. Sie haben entsprechend eine ganz andere Ausgangslage als Personen mit dem Flüchtlingsstatus, die ebenfalls Zielgruppe der Integrationsagenda sind. Ohne die Bereitschaft, diese diskriminierende Ausgangslage auszugleichen, stehen die geschaffenen Lebensbedingungen in der Asylfürsorge in klarem Widerspruch zu den aktuellen Zielen der Integrationspolitik.

«Gemeindelotterie» bestimmt über Integrationsmöglichkeiten

Analog zur Ungleichbehandlung, die bei der Ausrichtung der Asylfürsorge und der Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Personen besteht, gibt es auch bei der Integrationsförderung grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden im Kanton Zürich. Für vorläufig aufgenommene Personen, die ihre Wohngemeinde nicht wählen können, hat dies drastische Folgen. Die Möglichkeit, nach dem eigenen Potential gefördert und professionell begleitet zu werden, hängt stark von der Fähigkeit, Bereitschaft und der jeweiligen Auslegung integrationspolitischer Vorgaben der einzelnen Gemeinden ab. Die hohe Verantwortung, die den Gemeinden als «fallführende Stellen» in der staatlichen Integrationsförderung zukommt, verhindert gleiche Integrationsmöglichkeiten für vorläufig aufgenommene Personen.

Integration bedeutet mehr als Arbeit

Die Massnahmen der Integrationsagenda zielen primär darauf ab, Personen mit «Erwerbspotential» in den Arbeitsmarkt zu bringen. Ältere Personen, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Kinder und Personen mit Betreuungsaufgaben, insbesondere Frauen, stehen kaum im Fokus staatlicher Integrationsförderung. Die Politik ist aktuell nicht bereit, auch für die Förderung der sozialen Integration dieser Personengruppen angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Für vorläufig aufgenommene Personen, die in der Asylfürsorge am absoluten Existenzminimum leben und von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen sind, hat dies schwerwiegende Folgen. Wer nicht in der Lage ist, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, bleibt für immer in der Asylfürsorge und somit in einem Leben am Rand der Gesellschaft gefangen.

Empfehlungen

- Die ungleiche Ausgangslage von vorläufig aufgenommenen Personen gegenüber Personen mit dem Flüchtlingsstatus muss im Hinblick auf ihre Integrationsmöglichkeiten mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgeglichen werden.
- Alle anfallenden Kosten, die bei einer Integrationsförderung, die dem Potential der jeweiligen Person entsprechen, wie Programm-, Fahrt- und Betreuungskosten, müssen über die Asylfürsorge hinaus finanziert werden.
- Die Wohnverhältnisse von vorläufig aufgenommenen Personen müssen ein ausreichendes Mass an Platz, Privatsphäre, Erholungsmöglichkeit und Einbettung in den lokalen Wohnraum bieten, das sich förderlich auf ihre Integrationsbestrebungen auswirkt.
- Um einen chancengleichen Zugang zu Massnahmen der staatlichen Integrationsförderung zu gewährleisten, müssen einheitliche Richtlinien betreffend Ziele, Umfang und Qualität der Unterstützung im Integrationsprozess geschaffen werden, die für die Gemeinden verbindlich sind.
- Es muss eine unabhängige, kantonale Stelle geschaffen werden, an die sich vorläufig aufgenommene Personen wenden können, wenn sie in ihrem Integrationsprozess nicht angemessen unterstützt werden und dieses einfordern möchten.
- Die Finanzierung von Sprachkursen darf nicht vom «Erwerbspotential» von vorläufig aufgenommenen Personen abhängig gemacht werden. Alle vorläufig aufgenommenen Personen sollen entsprechend ihrem Bedarf und im Hinblick auf ihre soziale Integration beim Erwerb der Sprache angemessen gefördert werden.
- Die Förderung von Kleinkindern sowie Angebote familienergänzender Kinderbetreuung muss flächendeckend und unabhängig vom «Erwerbspotential» der Eltern finanziert werden. Alle Kleinkinder sollen adäquat und ihrem Bedarf entsprechend gefördert werden.
- Die soziale Integration soll mit einem umfassenden Massnahmenpaket und entsprechend aufgestockten Mitteln gefördert werden, insbesondere damit Personen ohne « Erwerbspotential » überhaupt irgendwelche Integrationsmöglichkeiten haben.

Damit wir weiterhin auf die Situation von vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich aufmerksam machen können, sind wir auf Ihre Spenden angewiesen. Jegliche Unterstützung ist willkommen!

Verein map-F, Dienerstrasse 59, 8004 Zürich

Konto-Nr.: 15-66126-0, IBAN: CH25 0900 00001506 6126 0