

Evaluation Projekt "Resettlement-II- Integration" 2017-2019

Schlussbericht

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

in Kooperation mit

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Universität
Neuchâtel

Basel, den 17. Dezember 2019

Evaluation Projekt "Resettlement 2 - Integration" 2017-2019

Schlussbericht

zuhanden des Staatssekretariats für Migration

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Niina Tanskanen

Projektleitung: Michael Morlok (B,S,S.) und Denise Efionayi-Mäder (SFM)

Projektbearbeitung: Joëlle Fehlmann (SFM), Mirjam Suri, David Liechti und Martina Peter (B,S,S.)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Evaluationsmethodik.....	2
3. Das Resettlement-II-Programm in Kürze	4
4. Organisation	7
4.1. Zuständigkeiten.....	7
4.2. Unterbringung.....	10
5. Instrumente	11
5.1. Zielsetzung im Rahmen des Resettlement-II-Programms	11
5.2. Coaching.....	12
5.3. Individueller Integrationsplan	21
5.4. Informationsveranstaltungen.....	29
5.5. Einbezug von Freiwilligen.....	35
6. Gesamtwirkung des Programms.....	42
6.1. Auswirkungen auf den Integrationsverlauf.....	42
6.2. Einflussfaktoren	45
6.3. Optimierungsmöglichkeiten.....	54
7. Schlussfolgerungen.....	57

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
CSP	Centre social protestant
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
GAV	Gesamtarbeitsverträge
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz
IAS	Integrationsagenda Schweiz
IIP	Individueller Integrationsplan
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
NGO	Non-Governmental Organization
PDO	Pre-Departure Orientation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Zusammenfassung

Zwischen 2017 und 2019 wurden im Rahmen des Programms "Resettlement-II" rund 2'000 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in der Schweiz aufgenommen. Diese werden mit einem speziellen zweijährigen Integrationsprogramm begleitet. Die vorliegende Evaluation analysiert die Umsetzung und Wirkung dieses Integrationsprogramms. Dazu wurden neben einer Dokumentenanalyse Fokusgruppengespräche mit den kantonalen Coaches sowie eine Online-Befragung mit Programmverantwortlichen, Coaches und weiteren involvierten Personen durchgeführt.

Ergebnisse

Im Fokus der Evaluation steht die Umsetzung und Wirkung der vier Hauptinstrumente des Integrationsprogramms Resettlement-II: Coaching, individueller Integrationsplan (IIP), Informationsveranstaltungen und der Einbezug von Freiwilligen. Die Organisation und Umsetzung der Instrumente wird stark vom jeweiligen kantonalen Kontext beeinflusst.

Insgesamt wird das *Coaching* allseits als zielführend und wichtig für eine erfolgreiche Integration erachtet. Positiv hervorgehoben wird, dass das Coaching eine individualisierte und intensive Begleitung ermöglicht. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass es nicht die Entwicklung der Eigenständigkeit behindert.

Die *Verwendung des IIP* wird dann als sinnvoll und zielführend erachtet, wenn der IIP mit einer gründlichen Potentialabklärung einhergeht und eine transparente und verbindliche Grundlage für das Vertrauensverhältnis zwischen Coach und Flüchtling darstellt. Es scheint daher essentiell, dass die Flüchtlinge aktiv in die Erarbeitung des IIPs miteinbezogen werden. Von den vier Hauptinstrumenten wird der IIP am wenigsten positiv bewertet. Einige Coaches hätten es begrüsst, wenn Richtlinien resp. Vorgaben zur Erstellung des IIPs zur Verfügung gestellt worden wären.

Auch die *Informationsveranstaltungen* werden mehrheitlich begrüsst und als wichtig erachtet. Wenn es auch nicht gelang, allen Missverständnissen resp. Fehlinformationen vorzubeugen, so wird der Effekt des Programms bei der Vertrautheit mit den Lebensumständen als am grössten erachtet. Entscheidend scheint der Zeitpunkt der Information: Dieser darf nicht zu früh (die Flüchtlinge sind zu belastet und zu sehr mit der Eingewöhnung in die neue Situation beschäftigt) und auch nicht zu spät (heterogene Informationsbedürfnisse in Abhängigkeit des bisherigen Integrationsprozesses) sein.

Hinsichtlich des *Einbezugs von Freiwilligen* sind sich die Fachpersonen weitgehend einig, dass zivilgesellschaftliches Engagement in der Integrationsförderung einen

wertvollen Mehrwert darstellt, sofern entsprechende Vorkehrungen zur Koordination und Betreuung der Freiwilligen getroffen werden. In verschiedenen Kantonen hat das Resettlement-II-Programm einen wichtigen Impuls in diese Richtung gegeben. Ohne ausreichende Koordination und Begleitung der Freiwilligen kann sich der Einsatz gelegentlich auch kontraproduktiv auswirken. Aus Sparzwecken auf Freiwillige zurückzugreifen ist insgesamt wenig zielführend.

Da das zweijährige Integrationsprogramm für die 2018 und 2019 eingereisten Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht abgeschlossen ist, ist keine abschliessende Beurteilung möglich. Bisher wurde das Ziel "Fördern und Fordern" mehrheitlich erfüllt, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Zielformulierungen in erster Linie aus operativen Vorgaben bestehen. Das Ziel "Zusammenleben", das aus den Komponenten "Vertraut mit Lebensverhältnissen" und "Vernetzt mit der lokalen Bevölkerung" besteht, wurde bisher erst teilweise erfüllt.

Empfehlungen

1. *Monitoring Resettlement*: Angesichts der besonderen Vulnerabilität der Resettlement Flüchtlinge scheint es wichtig, deren Integrationsverlauf auch in den kommenden Jahren zu verfolgen.
2. *Lessons Learned Resettlement*: Die im Rahmen des Resettlement Integrationsprogramms gemachten Erfahrungen sollten für die Integrationsagenda Schweiz resp. die generelle Weiterentwicklung der Integrationsförderung genutzt werden.
3. *Fördern und Fordern*: Fördernde und fordernden Massnahmen, wie auch immer sie gewichtet werden, müssen bedarfs- und fallgerecht ausgestaltet werden.
4. *Coaching*: Eine intensive Begleitung unterstützt den Integrationsprozess. Ist dies mittelfristig nicht möglich, empfiehlt es sich zu prüfen, ob zumindest während den ersten sechs Monaten des Aufenthalts der Flüchtlinge ein Coaching umgesetzt werden kann.
5. *IIP*: Es ist wichtig, die individuellen Ressourcen und Vorstellungen der Flüchtlinge bei der Erstellung zu berücksichtigen und die Flüchtlinge aktiv miteinzubeziehen. Der IIP sollte über mehrere Jahre verfolgt werden.
6. *Freiwillige*: Einsätze sind gut zu koordinieren und die Rollen zu definieren, um eine Unterstützung sicherzustellen.
7. *Informationsveranstaltungen*: Tendenziell scheint es sich zu lohnen, in kleineren Gruppen zu informieren. Je nach Thematik sollten vermehrt (externe) Fachpersonen eingesetzt werden.

1. Einleitung

Zwischen 2017 und 2019 wurden 1'993 Opfer des Syrienkriegs aufgenommen, wobei es sich, wie bei den früheren Aufnahmeprogrammen, um besonders verletzte, vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge handelt, die weder in ihren Heimatstaat zurückkehren noch im Erstaufnahmeland bleiben können. Um den Integrationsprozess zu fördern, finanziert der Bund eine Pre-Departure Orientation (PDO) und fördert Massnahmen der Kantone mit einer zusätzlichen Integrationspauschale von 11'000 Franken.¹ Die vom Bund unterstützten kantonalen Massnahmen orientieren sich an den zwei Zielvorgaben "Fördern und Fordern" und "Zusammenleben".

Das Staatssekretariat für Migration hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und das Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel mit der Evaluation des Resettlement-II-Integrationsprogramms beauftragt.² Ziel der Evaluation ist es:

- die Wirkung der umgesetzten Massnahmen auf den weiteren Integrationsverlauf zu beurteilen;
- Verbesserungspotential zu identifizieren; sowie
- handlungsorientierte Empfehlungen zu entwickeln.

Die Evaluation stellt eine begleitende Evaluation dar, da die letzten Resettlement-Flüchtlinge erst im Frühjahr 2019 eingereist sind. Der Integrationsverlauf sowie die Auswirkungen der genutzten Instrumente können bei den am Anfang eingereisten Kohorten länger beobachtet werden und sind dadurch stärker berücksichtigt.

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Zunächst wird in Kapitel 2 die Evaluationsmethodik erläutert. In Kapitel 3 wird das Programm Resettlement kurz vorgestellt. Das folgende Kapitel 4 führt aus, wer das Resettlement-Programm in den Kantonen koordiniert und umsetzt und wie die Unterbringung der Flüchtlinge gehandhabt wird. Kapitel 5 befasst sich mit den vier zentralen Instrumenten des Integrationsprogramms: Coaching, individueller Integrationsplan, Informationsveranstaltungen und Einbezug von Freiwilligen. Im Kapitel 6 wird die Gesamtwirkung des Programms sowie Hürden und Optimierungsmöglichkeiten diskutiert. Im siebten und letzten Kapitel werden Schlussfolgerungen gezogen.

¹ Vor Einführung der Integrationsagenda Schweiz wurde eine einmalige Integrationspauschale von 6'000 Franken pro Person ausbezahlt, d.h. für Resettlement-II-Flüchtlinge standen 17'000 Franken zur Verfügung.

² Die Evaluation ergänzt zwei zuvor getätigte Evaluationen zum Pilotprojekt Resettlement. vgl. Interface 2017 (Aufnahme) sowie BSS/SFM 2018 (Integration).

2. Evaluationsmethodik

Die vorliegende Evaluation beruht auf einer Kombination von qualitativen Untersuchungsmethoden. Die Informationen wurden zunächst differenziert nach Methodik ausgewertet, dann thematisch zusammengeführt und mit den Ergebnissen der anderen Methodenansätze trianguliert. Informationsquellen der Evaluation sind³:

Dokumentenanalyse: Mit dem Ziel, Fragen der Umsetzung und Organisation des Projekts zu beantworten, wurden folgende Dokumente analysiert: Leistungsvereinbarung SEM/Kantone; Kantonskonzepte; Formulare des individuellen Integrationsplans (IIP); kantonale Zwischenberichte 2018/2019; protokollierte Besuche vom SEM in den Kantonen. Am Stichtag 31.12.2018 der zweiten kantonalen Zwischenberichterstattung hatten noch nicht alle Kantone ihr vollständiges Kontingent an Flüchtlingen aufgenommen. Teils limitieren fehlende Werte sowie ungenaue Angaben in den kantonalen Berichterstattungen die Aussagekraft einiger hier dargestellter Ergebnisse. Das SEM hat die wichtigsten Informationen aus den Zwischenberichten sowie den Besuchsprotokollen in ein durch das Forschungsteam erstelltes Raster einfließen lassen, welches für die nachfolgenden Analysen verwendet wurde. Die Fragen des Analyserasters sind im Anhang zusammengefasst.

Online-Befragung: Insgesamt wurden 186 Personen aus allen 25 Resettlement-Kantonen zu einer dreisprachig durchgeführten Online-Befragung eingeladen. Die Befragungsteilnehmenden wurden durch die in den Kantonen für das Resettlement verantwortlichen Personen vorgeschlagen. Bei der Anfrage seitens SEM wurden sie gebeten, auch Personen zu nennen, welche nicht direkt in die Umsetzung des Resettlement-Programms involviert waren, wie beispielweise Vertretungen von Freiwilligenorganisationen. Pro Kanton wurden so zwischen zwei und 20 Personen identifiziert, die zur Befragung eingeladen wurden. Insgesamt liegen 115 Antworten vor (wobei nicht immer alle Fragen beantwortet wurden), dies entspricht einem Rücklauf von 62%.⁴ Bei der Auswertung der offenen Textfelder wurden jeweils Themen berücksichtigt, die von mindestens drei Personen aufgegriffen wurden.

³ Anders als in der Evaluation des Pilotprojekts Resettlement wurde für die vorliegende Evaluation auf eine direkte Befragung der Flüchtlinge verzichtet.

⁴ Neun Personen haben zurückgemeldet, dass es ihnen nicht möglich sei, den Fragebogen zu beantworten, da sie nicht ausreichend Kontakt zu den Resettlement-Flüchtlingen hätten, um eine Einschätzung des Programms vornehmen zu können.

*Fokusgruppen*⁵: Ergänzend wurden drei Fokusgruppen mit den kantonalen Coaches durchgeführt. Zwei Diskussionsrunden fanden im deutschsprachigen Raum (Bern und Zürich) und eine in der Romandie (Neuchâtel) statt. Insgesamt haben 24 Personen aus 19 Kantonen teilgenommen (5 Kantone waren jeweils durch 2 Personen vertreten). Sechs Kantone konnten sich an den Gesprächen nicht beteiligen, wobei sich fünf von ihnen im Nachhinein schriftlich zu den Themen, die besprochen wurden, geäußert haben.

Alle Fokusgruppen-Teilnehmenden wurden bei Gesprächsabschluss zusätzlich aufgefordert, einige Fragen zu beantworten, die sich mit der Arbeitsaufteilung im Coaching befassten. Dabei handelte es sich um eine Aktualisierung von vorhandenen Daten bzw. um ein Schliessen von Lücken in den kantonalen Zwischenberichterstattungen. Insgesamt kamen 22 ausgefüllte Fragebögen aus 20 Kantonen zurück.

Zur Orientierung der Leserschaft ist folgendes zu beachten: Die verschiedenen Schwerpunkte des Resettlement-II-Programms (IIP, Informationsveranstaltungen, Beizug von Freiwilligen) wurden in den Fokusgruppengesprächen jeweils aus dem Blickwinkel der Coaches diskutiert. Das Coaching selbst war nicht Thema der Fokusgruppen, floss aber indirekt durch die Perspektive der Coaches vielfach mit ein. Im Rahmen einer "Carte blanche" konnten die Coaches zusätzlich eine Frage, die spezifisch mit ihrer Alltagspraxis zusammenhing, einbringen.

Einbezug SEM: Zusätzlich zur Aufbereitung des Dokumentenanalyserasters (siehe oben) hat das SEM den Evaluationsprozess mit Feedback zum Zwischenbericht sowie zum vorliegenden Schlussbericht unterstützt. Zudem wurde ein Gespräch mit einer Vertreterin des SEM geführt, um durch ihre langjährige Erfahrung mehr Einblicke in die kantonalen Unterschiede der Umsetzung zu erhalten.

⁵ Fokusgruppen sind Diskussionsgruppen von mehreren Personen, die ein bestimmtes Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutieren und sich untereinander austauschen. Dies erlaubt die Konfrontation unterschiedlicher Ansichten. Ein/e Moderator/in des Evaluationteams leitet mithilfe eines kurzen Fragebogens die Diskussion und ein/e Beobachter/in protokolliert den Austausch. Alle Teilnehmenden äussern sich frei aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen. Die Anonymität der Gespräche bleibt insofern gewahrt, als dass die einzelnen Wortmeldungen der Teilnehmenden von allen streng vertraulich behandelt werden (Chatham House Rules) und die Kantone im Bericht absichtlich nicht explizit erwähnt werden.

3. Das Resettlement-II-Programm in Kürze

Viele Menschen, die in ihrer Heimat in die Flucht geschlagen wurden, finden zunächst in Nachbarstaaten Zuflucht, wo sie angesichts der hohen Flüchtlingszahlen häufig unter prekären Bedingungen leben. Für Personen mit besonderem Schutzbedarf bemüht sich die UN-Flüchtlingsorganisation UNHCR um die Neuansiedlung in aufnahmebereiten Drittstaaten. Auch die Schweiz beteiligte sich mehrfach an diesem Programm, sistierte es aber in den 1990er Jahren aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen aus Ex-Jugoslawien. Angesichts der humanitären Krise in Syrien entschloss sich der Bundesrat im Jahr 2013 erneut Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen. Im Rahmen eines Pilotprojekts reisten von 2013 bis 2015 502 Betroffene der Konflikte im Nahen Osten in die Schweiz ein, welche auf acht Pilotkantone verteilt und mit einem spezifischen Integrationsprogramm begleitet wurden. 2015 beschloss der Bundesrat die Aufnahme von weiteren 1'000 Personen im Rahmen eines Resettlements ohne zusätzliche Integrationsmassnahmen.

Am 9. Dezember 2016 beschloss der Bundesrat eine weitere Aufnahmeaktion im Rahmen des Resettlement-Programms: es sollten weitere rund 2'000 Opfer des Syrienkonflikts in der Schweiz aufgenommen werden, dies gestaffelt über zwei Jahre. Im Frühjahr 2019 konnte diese Aufnahmeaktion planmässig abgeschlossen werden. Insgesamt reisten 1'993 Personen ein.⁶ Diese Personen erhielten in der Schweiz den Flüchtlingsstatus und durchliefen keine eigentlichen Asylverfahren. Das Resettlement-II-Programm betrifft, im Gegensatz zum vorhergehenden auf freiwilliger Basis von acht Kantonen durchgeführten Pilotprojekt, nahezu alle Kantone (Obwalden ausgenommen⁷). Um den Integrationsprozess zu fördern, finanziert der Bund eine sogenannte Pre-Departure Orientation vor der Ausreise (dreitägiger Informationsworkshop vor Ort) und fördert Massnahmen der Kantone mit einer zusätzlichen Integrationspauschale von 11'000 Franken. Die Personen, die im Rahmen des Resettlementkontingents 2017-2019 einreisten, werden nachfolgend als "Resettlement-II"-Flüchtlinge bezeichnet.

Die vorliegende Evaluation untersucht die Umsetzung und Wirkung dieses zweijährigen Integrationsprogramms für die Resettlement-II-Flüchtlinge. Zusätzlich wurden im Rahmen der "Humanitären Sofortmassnahme Libyen" 2018 weitere 78 Personen, die aus Libyen evakuiert wurden, aufgenommen. Die Personen wurden von

⁶ www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/resettlement/programme.html.

⁷ Der Kanton Obwalden nimmt aufgrund von Kompensationen für das Asylzentrum Glauenberg nicht am Resettlement-II-Programm teil.

elf Kantonen aufgenommen und erhielten aufgrund eines Zusatzes zur Leistungsvereinbarung mit den Kantonen dieselben zusätzlichen Integrationsgelder wie die Flüchtlinge aus dem Nahen Osten. Diese Gruppe wird für die Evaluation am Rande ebenfalls berücksichtigt. Sie wirft spezifische Fragen hinsichtlich der Betreuung auf, da sich die Profile und Bedürfnisse der Flüchtlingsgruppen (Herkunftsländer, Sprache, Geschlecht, Vulnerabilität usw.) voneinander unterscheiden. So handelt es sich mehrheitlich um Frauen und Kinder, die sich in einer akuten Notlage befunden haben.⁸ Die medizinische und psychologische Betreuung spielt gemäss Zwischenberichterstattung der Kantone eine noch zentralere Rolle als bei den Resettlement-Flüchtlingen aus Syrien, welche sich bereits seit einiger Zeit im Libanon und in Jordanien befanden.

Mit dem Integrationsprogramm Resettlement-II werden zwei Ziele verfolgt (Leistungsvereinbarung SEM/Kantone):

Ziel 1 Fördern und Fordern

Strategisches Ziel: Die Behörden und Akteure fördern die Integration der Resettlement-II-Flüchtlinge aktiv. Die Resettlement-II-Flüchtlinge beteiligen sich aktiv und eigenverantwortlich an ihrer Integration.

Vorgabe: Alle Resettlement-II-Flüchtlinge, die das 15. Altersjahr vollendet haben, verfügen 3–6 Monate nach Eintreffen in der Schweiz über einen individuellen, mit dem Coach erarbeiteten und vereinbarten Integrationsplan (IIP mit Zielen, Massnahmen, Erwartungen und möglichen Sanktionen). Die Ziele werden durch den Coach mindestens zwei Mal jährlich überprüft und ggf. angepasst. Die Begleitung durch die Coaches erfolgt über zwei Jahre.

Ziel 2 Zusammenleben

Strategisches Ziel: Die Resettlement-II-Flüchtlinge sind mit den Lebensverhältnissen und Regeln in der Gemeinde (im Kanton, in der Schweiz) vertraut. Sie sind in der lokalen Bevölkerung vernetzt.

Vorgabe: Die Resettlement-II-Flüchtlinge werden über die Lebensumstände im Aufnahmekanton informiert und proaktiv mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Freiwilligen in Kontakt gebracht.

⁸ Insbesondere Frauen, Kinder und UMA, die Opfer von Folter, sexueller Gewalt, Menschenhandel und Sklaverei sind oder unter der Bedrohung solcher Gewalttaten gelebt haben (Medienmitteilung SEM, 8.12.2017).

Im November 2018 hat der Bundesrat das Umsetzungskonzept zur besseren Planbarkeit und Steuerung von Flüchtlingsgruppen zur Kenntnis genommen. Dies beinhaltet die Aufnahme von 1'500 bis 2'000 Resettlement-Flüchtlingen alle zwei Jahre. Am 29. Mai 2019 legte der Bundesrat die Aufnahmezahl für 2020/2021 auf 1'600 Personen fest. Ab dem 1. Mai 2019 erfolgen die Massnahmen für die Resettlement-Flüchtlinge im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz.

Einreise der Kohorten

21 Kantone haben erste Flüchtlings-Kohorten im Laufe des Jahres 2017 aufgenommen. Die vier verbleibenden Kantone haben mit dem Programm im Laufe 2018 begonnen. Die letzten Flüchtlings-Kohorten sind im April 2019 eingereist.

4. Organisation

4.1. Zuständigkeiten

Projektverantwortung und operative Leitung

Die Verantwortung für die Projektleitung des Resettlement-Programms liegt je nach Kanton bei unterschiedlichen Stellen:

- Asylkoordination (bzw. Flüchtlingskoordination): 10 Kantone
- Integrationsfachstelle/-abteilung: 7 Kantone
- Sozialamt (weitere Abteilungen): 6 Kantone
- Andere Lösungen (2 Kantone): Ein Kanton teilt die Projektverantwortung zwischen der Asyl- bzw. Flüchtlingskoordination und der Integrationsabteilung auf.

Auf Amtsebene sind die Asyl- bzw. Flüchtlingskoordinationsstellen überwiegend Teil der kantonalen Sozialämter. Hingegen sind Integrationsfachstellen mehrheitlich im Migrations- bzw. Ausländeramt angesiedelt.

In den meisten Kantonen (16) übernehmen die kantonalen Behörden selbst die operative Leitung des Resettlements. Sechs Kantone haben diesbezüglich eine Leistungsvereinbarung mit einer NGO abgeschlossen. In einem einzelnen Fall wird die operative Verantwortung für das Resettlement zwischen einer kantonalen Fachstelle (zuständig für die erste Aufnahmephase im Asylbereich) und zwei NGOs (zweite Aufnahmephase, nach Übertritt in Privatwohnung) aufgeteilt. In einem weiteren Fall ist eine NGO während der ersten Aufnahmephase zuständig, und die Gemeinden in der zweiten Phase. Schliesslich wird in einem Kanton ein Privatunternehmen mit der Umsetzung beauftragt.

Arbeitsteilung und Zusammenarbeit

Die Vorgabe des SEM bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen lautet: *"Die Asyl- resp. Flüchtlingskoordination und die Integrationsfachstellen arbeiten zusammen, um Synergien mit bestehenden Angeboten, namentlich den Massnahmen im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) zu erzielen"* (Leistungsvereinbarung Resettlement-II SEM/Kantone).

Es gibt bestimmte Aufgaben, die deutlich öfter in den Zuständigkeitsbereich der Asyl- bzw. Flüchtlingskoordination fallen und andere, die den Integrationsfachstellen obliegen.

Unter den Aufgaben der *Integrationsdelegierten* findet man typischerweise die sprachliche und berufliche Integration (12 Kantone). Bei fünf Kantonen trägt der/die Integrationsdelegierte die Verantwortung für die Koordination (zwischen den involvierten Amtsstellen, der operativen Projektleitung und den diversen Kursanbietenden) und/oder spielt bei programmbezogenen Fragen eine beratende Rolle. In sieben Kantonen ist der/die Integrationsdelegierte im Resettlement-Programm nicht involviert und in zwei weiteren wird er/sie nur punktuell miteinbezogen, bspw. für die Organisation von Informationsanlässen.

Die Unterbringung der Flüchtlinge liegt hingegen in 14 Kantonen im Aufgabenbereich der kantonalen *Asyl- und Flüchtlingskoordination*. Auch die soziale Betreuung und die finanzielle Sozialhilfe wird mehrmals als Aufgabe der Asyl- und Flüchtlingskoordination erwähnt.

Weitere Organisationen/Institutionen, die ebenfalls am Resettlement beteiligt sind, sind u.a. die Gemeinden, Schulen, Vereine und NGOs (Pro Juventute, SRK, Caritas, CSP usw.). Die *Gemeinden* spielen v.a. in jenen Kantonen eine grosse Rolle, bei welchen die Zuständigkeit für die Flüchtlinge (Unterbringung, Sozialhilfe, Integration) direkt bei den Gemeinden liegt und nicht zunächst beim Kanton. *NGOs* haben in verschiedenen Kantonen eine Leistungsvereinbarung für das Umsetzen des Resettlement-Programms mit den zuständigen Behörden abgeschlossen. Aufgaben, für welche sie in diesem Rahmen die Verantwortung tragen, sind u.a. Coaching, Betreuung, wirtschaftliche Sozialhilfe, Erstellen des IIP und die Koordination der Integrationsmassnahmen. Ausserdem erfüllen sie den Erstinformationsauftrag und sind verantwortlich für die Vernetzung zwischen den verschiedenen Stellen und die Vermittlung der Flüchtlinge an Freiwilligenangebote.

Zentrale Akteure im Sinne der Zusammenarbeit sind die *Coaches*, die in mehreren Kantonen die Rolle der Mittelsperson zwischen den verschiedenen involvierten Stellen und Organisationen übernehmen.

In Kantonen, in denen Asyl- und Integrationsbereich Hand in Hand arbeiten, wird die Zusammenarbeit vereinfacht, wenn sich beide Stellen institutionell unter demselben Dach befinden. Wo dies nicht der Fall ist, erfolgt die Koordination in sehr unterschiedlicher Intensität: So treffen sich Integrationsfachstelle und Asylkoordination in einem Kanton nur zweimal jährlich, um Resettlement-Angelegenheiten zu besprechen, während andere Kantone wöchentliche Sitzungen organisieren. In Kantonen, in denen NGOs oder ein Privatunternehmen für die operative Führung des Resettlements beauftragt sind, wurden die Modalitäten der Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle in den kantonalen Berichten nur sehr knapp dokumentiert. So wird bspw. eine halbjährliche Berichterstattung durch eine beauftragte NGO an die

projektleitende kantonale Institution erwähnt. In einem weiteren Kanton gibt es einen monatlichen Austausch zwischen dem Kanton und der für das Coaching verantwortlichen Person. Zudem stellt der/die Coach dem Kanton ein Mal pro Semester einen Bericht bezüglich jeder betreuten Familie/Einzelperson zu.

Bezeichnend ist, dass fünf von sechs Kantonen in der Romandie keine bzw. nur eine punktuelle Zusammenarbeit (Informationsveranstaltungen) zwischen Asylkoordination und Integrationsdelegierten im Rahmen des Resettlements kennen, was teilweise institutionell bedingt ist.⁹ In 16 Deutschschweizer Kantonen ist diese Zusammenarbeit gemäss Angaben der Kantone mehr oder weniger gewährleistet, und nur drei Kantone verzichten darauf. Einzelne Kantone (BE, AR) haben sowohl die Integrationsabteilung wie die Asylkoordination unter einem Dach im gleichen Amt zentralisiert, was gemäss Aussagen die Zusammenarbeit massgeblich vereinfacht.

Es zeigt sich somit, dass das Zusammenspiel zwischen Asylkoordination und Integrationsverantwortlichen keineswegs einheitlich gehandhabt wird, was nicht zuletzt auch durch institutionelle und politische Gegebenheiten bedingt ist. Wenn beispielsweise die Integrationsbeauftragten primär eine strategische Funktion übernehmen oder über beschränkte Mittel verfügen,¹⁰ hat das einen wesentlichen Einfluss auf ihre Beteiligung bei der Ausgestaltung von Integrationsprogrammen. Rolle und Funktion von Coaches, IIPs und Informationspolitik werden wiederum durch die institutionelle Einbettung der Betreuungsarbeit geprägt.

Man könnte die Hypothese formulieren, dass je grösser und ausdifferenzierter die Trägerschaft ist, desto aufwendiger wird gleichzeitig auch die Koordination zwischen verschiedenen involvierten Akteuren. Aber nur eine vertiefte organisationssoziologische Analyse von Sozialarbeit, Integrations- und kantonaler Asylpolitik würde es allenfalls erlauben, die Modelle zu einer umfassenden Typologie der entsprechenden Abläufe und Strukturen zusammenzufügen. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation waren so vertiefende Analysen, welche es angesichts der komplexen

⁹ Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass die Sozialhilfe in der Romandie generell stärker zentralisiert ist, wodurch die Sozialarbeit auch im Asylbereich die Integrationsmassnahmen einschliesst und dadurch prägt. Sämtliche Kantone, welche die Sozialhilfe vollständig an die Gemeinden delegieren, befinden sich in der Deutschschweiz (AR, BS, LU, NW, OW, SZ, SO, SG, UR, ZG). Auch weitere Kantone, in welchen die Sozialhilfe grösstenteils durch die Gemeinden finanziert sind, liegen in der Deutschschweiz (TG, BL, ZH, SH, AG, GR), (Gurny & Tecklenburg 2016).

¹⁰ Während die Integrations- und/oder Sozialhilfepauschalen in gewissen Kantonen von den Integrationsdelegierten verwaltet werden, fliessen sie anderswo direkt in die öffentlich- oder privatrechtlichen Körperschaften, die für die Orientierung, Ausrichtung und das Monitoring der entsprechenden Massnahmen zuständig sind.

Settings erlauben würden, eine Typologie zu identifizieren, nicht möglich. Indes lassen sich einzelne Tendenzen in Teilbereichen (Coaching, IIP usw.) herauschälen.

4.2. Unterbringung

In der Berichterstattung geben 19 Kantone an, dass die Flüchtlinge in der ersten Phase in einer kantonalen Kollektivunterkunft untergebracht sind. Nur sechs Kantone verzichten auf diese Etappe und bringen die Neuankommenden umgehend in einer Privatwohnung unter.

In vier Kantonen ist die Dauer des Aufenthalts in der Kollektivunterkunft kurz (1 bis 2 Monate). In zwölf Kantonen wird sie als mittellang eingestuft (3 bis 8 Monate) und in zwei Kantonen als lang (mehr als 8 Monate), wobei in einem dieser Kantone die erste Kohorte sofort in Privatwohnungen zog und die Kollektivphase nur die zweite Gruppe betrifft.¹¹ Am längsten dauert diese Phase in zwei städtischen Kantonen, die beide einen angespannten Immobilienmarkt haben. Durchschnittlich am kürzesten ist die Dauer umgekehrt in ländlichen Kantonen.

Rückmeldungen der Fokusgruppen zur Unterbringung

Obwohl das Thema "Wohnen" vom Forschungsteam nicht angesprochen wurde, kam es immer wieder zu Diskussionen darüber. Einige Teilnehmende der Fokusgruppen betonten, dass für die Flüchtlinge die Zeit in der Kollektivunterkunft für die Akklimatisierung zentral sei; für die Coaches ist es zudem aus organisatorischen Gründen vorteilhaft, alle Geflüchteten an einer Stelle antreffen zu können. In Einzelfällen zieht sich die Kollektivphase jedoch in die Länge (über 2 bis 3 Jahre). Flüchtlinge müssen eigenständig auf einem ohnehin angespannten Immobilienmarkt eine Wohnung finden; solange sie diesen Schritt nicht schaffen, bleiben sie im Flüchtlingszentrum.

Die Betreuung während der Kollektivphase wird unterschiedlich gewährleistet. Der IIP wird bspw. in den meisten Kantonen erst nach dem Umzug in eine Privatwohnung erstellt. Das Coaching ist meistens während der Kollektivphase besonders intensiv, weil der Informationsbedarf sehr stark ist. Anhand der Erfahrungen der Coaches zeigt sich hingegen, dass es sehr schwierig ist, Flüchtlinge in Kollektivunterkünfte mit Freiwilligen in Kontakt zu bringen.

¹¹ Ein Kanton machte zudem keine Angaben zur Dauer des Aufenthalts in Kollektivunterkünften.

5. Instrumente

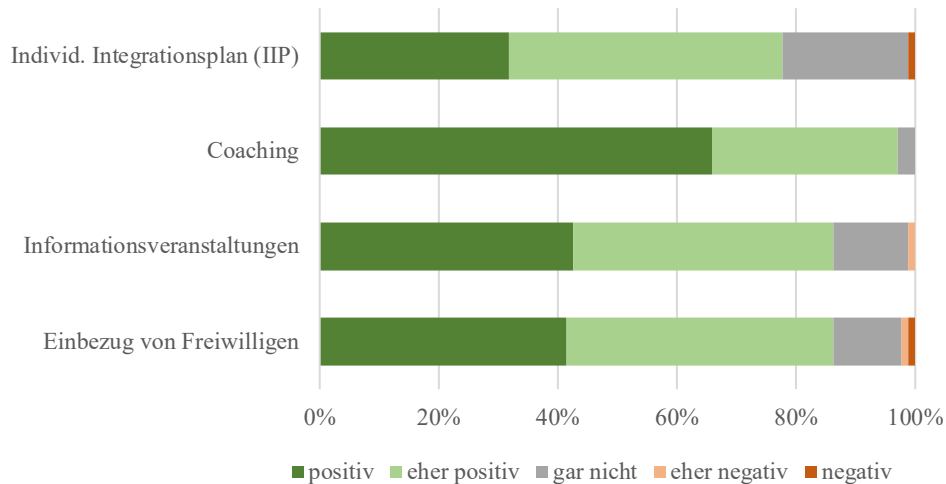
5.1. Zielsetzung im Rahmen des Resettlement-II-Programms

Wie bereits in Kapitel 3 dargelegt, werden mit dem Integrationsprogramm Resettlement-II zwei Zielvorgaben verfolgt: "Fördern und Fordern" sowie "Zusammenleben". Aus den konkreten Zielvorgaben an die Kantone ergeben sich folgende vier zentralen Instrumente: Coaching, individueller Integrationsplan (IIP), Informationsveranstaltungen sowie der Einbezug von Freiwilligen.

Nachfolgend werden diese Hauptinstrumente im Hinblick auf Umsetzung, Wirkung und möglichem Optimierungspotenzial weiter diskutiert. Da in der Online-Befragung die Instrumente standardisiert bewertet wurden, können die Ergebnisse direkt miteinander verglichen werden. Entsprechend gehen wir an dieser Stelle einleitend kurz auf die Resultate dieses Vergleichs ein. Die folgende Abbildung fasst die Bewertung der Hauptinstrumente des Resettlement-Programms zusammen: Besonders gut wird das Coaching bewertet, welches von zwei Dritteln (66%) der Befragten als "positiv" und einem weiteren Drittel als "eher positiv" bezeichnet wird (31%). Dabei schätzen die Coaches, deren Antworten auch noch separat ausgewertet wurden, die Wirkung ihrer eigenen Arbeit zu 72% als "positiv" und 28% als "eher positiv" ein. Auch unter den Antworten der restlichen Befragten gibt es keine negativen Stimmen, jedoch einen Anteil von 5%, die keine Wirkung sehen.

Die anderen Instrumente – IIP, Informationsveranstaltungen und Einbezug von Freiwilligen – werden ebenfalls als positiv bewertet. Bei den Coaches schätzen einige wenige den Einbezug der Freiwilligen als "eher negativ" ein (3%). Die restlichen Befragten sind im Vergleich zu den Coaches hinsichtlich der Wirkungen aller drei Instrumente (neben dem Coaching) etwas kritischer, wobei jeweils 2% diese sogar "negativ" oder "eher negativ" einschätzt. Die (positive) Wirkung des IIP erhält im Vergleich mit jener der anderen Instrumente am wenigsten Zustimmung, wobei der Unterschied zwischen diesen Instrumenten insgesamt gering ausfällt.

Abbildung 1 Wie haben sich folgende Instrumente des speziellen Integrationsprogramms Resettlement-II auf den Integrationsverlauf ausgewirkt?



Quelle: Online-Befragung, Anzahl Antworten pro Instrument (von oben nach unten): 85, 100, 80, 87.

Die konkreten erläuternden Bemerkungen der Teilnehmenden werden in den nachfolgenden Kapiteln zum jeweiligen Instrument dargelegt.

5.2. Coaching

5.2.1. Zielsetzung

Das Coaching ist eine zentrale Massnahme des Resettlements, die aus dem Pilotprojekt übernommen wurde. Die Vorgabe im Rahmen des Resettlement-II- Programms lautete: *"Der Leistungserbringer stellt ab Zeitpunkt der Einreise in den Kanton jedem Resettlement-Flüchtling 2017–2019, der das 15. Altersjahr vollendet hat, einen Coach zur Seite, welcher den individuellen Integrationsplan (IIP) mit ihm gemeinsam erarbeitet und den individuellen Integrationsprozess begleitet. [...] Hauptaufgabe des Coachs ist die Förderung der selbstverantwortlichen Integration gemäss den individuellen Voraussetzungen und Ressourcen des Resettlement-Flüchtlings 2017–2019 sowie bei Erziehungsberechtigten, ihrer Kinder. Der Coach sorgt im Anschluss im Kanton für die Information und Zusammenarbeit mit allen involvierten Institutionen und Personen (Angebote der Frühförderung, Schule, Gemeinde, Gesundheitswesen, ausserschulische Betreuung, Arbeitgeber) sowie für eine bedarfsgerechte Unterstützung."* (Leistungsvereinbarung SEM/Kantone).

Die Begleitung durch die Coaches war für eine Dauer von zwei Jahren vorgesehen.

5.2.2. Umsetzung / Organisation

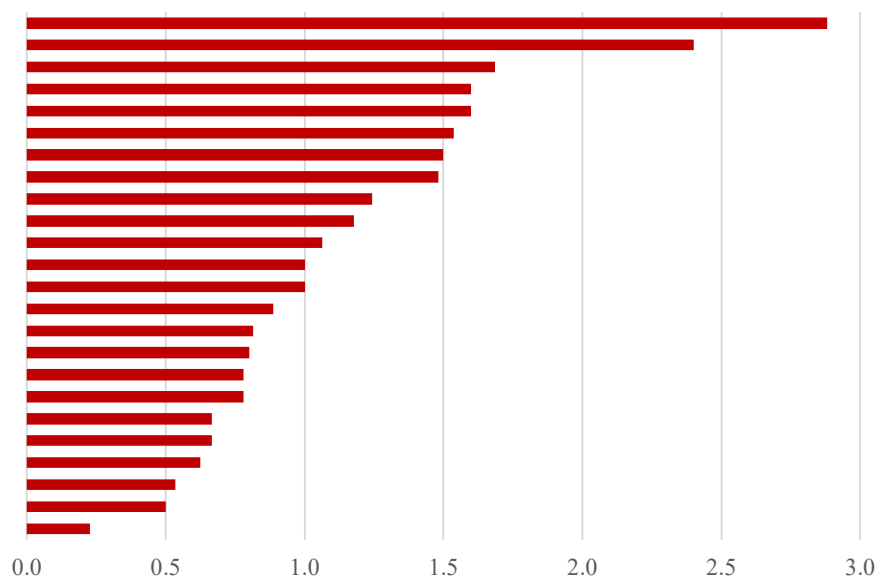
Anzahl Coaches und Stellenprozent

Die Anzahl der Coaches pro Kanton variiert stark:

- 16 Kantone beschäftigen 1 Coach
- 4 Kantone haben 2 Coaches verpflichtet
- 2 Kantone engagieren 3 Coaches
- 3 Kantone haben 6 bis 11 Coaches beauftragt

Grosse Unterschiede gibt es zudem bei den entsprechenden Arbeitspensen für die Betreuung: Während in Kantonen mit einer kleineren Anzahl an Resettlement-Flüchtlingen dem/der einzigen Coach knappe 15 bis 20 Stellenprozente zur Verfügung stehen, arbeiten andere Vollzeit.¹² Auch die Anzahl der betreuten Flüchtlinge pro Coach ist sehr unterschiedlich. Beispielsweise arbeiten in zwei Kantonen, die beide Coaches zu 40% beschäftigen, eine Person mit 10 und die andere mit 24 Flüchtlingen. Die Anzahl Coachingstunden pro Flüchtling und Woche variiert deutlich zwischen rund 10 Minuten bis zu fast 3 Stunden.

Abbildung 2 Anzahl Coachingstunden pro Flüchtling und Woche



Hinweis: Es liegen Daten zu Stellenprozenten aus 24 Kantonen aus den kantonalen Zwischenberichten vor.

¹² Wobei Teilzeitpensen auch in grösseren Kantonen genutzt werden (u.a. im Kanton mit 11 Coaches).

Anhand dieser Daten zeigt sich, dass die Spannweite bei den kantonalen Betreuungsschlüsseln sehr breit ist, was sich mitunter durch unterschiedliche Pflichtenhefte erklärt: Der Betreuungsschlüssel wurde in der Kurzerhebung im Rahmen der Fokusgruppen aufgegriffen: In zehn Kantonen betreuen Coaches mit einem Vollzeitpensum zwischen 25 und 64 Flüchtlinge. In den drei übrigen befragten Kantonen ist dieses Verhältnis erheblich höher (109 bzw. 120 Flüchtlinge pro Vollzeitpensum). Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass der Betreuungsschlüssel über die Zeit stark variiert: Die Betreuung ist meist in den ersten Monaten sehr intensiv und nimmt anschliessend ab.

Dem Anspruch auf intensivere Begleitung von Resettlement-Flüchtlingen wird somit in den beobachteten Kantonen nachgekommen. Zum Vergleich, obwohl zuverlässige Zahlen zum Betreuungsschlüssel in der Sozialhilfe selten sind, zeigen Angaben aus der Stadt Zürich, dass ein Vollzeitmitarbeiter / eine Vollzeitmitarbeitende in der allgemeinen Sozialhilfe im Schnitt 136 Dossiers zu betreuen hat, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich hier um ein unterschiedliches Aufgabenprofil handelt (Gurny und Tecklenburg 2016).¹³

Angliederung

Die Coaches sind überdurchschnittlich oft an eine kantonale Stelle angegliedert (18 Kantone). Hier kann zwischen Coaches unterschieden werden, die bei einer spezialisierten Fachstelle oder einem Amt im Migrations- bzw. Asylbereich angestellt sind (13), und solchen, die beim Sozialamt/-dienst tätig sind (5). Sechs weitere Kantone haben eine Leistungsvereinbarung mit einer NGO, welche das Coaching übernimmt. Wieder in einem anderen Kanton ist das Coaching die Aufgabe eines Privatunternehmens.

Coaching Modelle

Im Sinn von Idealtypen können drei unterschiedliche Modelle identifiziert werden, welche verschiedene Formen des Coachings und dessen Ausgestaltung darstellen:

- *Integrierte Fallführung*: Coaches sind ausgebildete Sozialarbeitende, die in der allgemeinen Sozialhilfe für Flüchtlinge eingebettet sind und meist neben den Resettlement-Flüchtlingen auch andere Klienten begleiten; sie sind u.a. auch für die finanzielle Sozialhilfe zuständig. Vorteil dieses Modells ist,

¹³ Eine Schätzung aufgrund Daten in der Berichterstattung 2018 vom CSP Neuchâtel, zeigt, dass Sozialarbeitende (100 Stellenprozente), die für anerkannte Flüchtlinge zuständig sind, durchschnittlich 154 Personen begleiten (https://csp.ch/neuchatel/files/2019/07/CSP-NE_Rapport-dactivit%C3%A9-2018.pdf konsultiert am 3.11.2019).

dass dieselbe Fachperson die Flüchtlinge im Rahmen der Sozialarbeit auch nach Ablauf des Coachings weiter betreuen kann.

- *"Satelliten"-Modell:* Coaches sind keine Sozialarbeitende, haben oft vielfältige berufliche Hintergründe und richten keine finanzielle Sozialhilfe aus, die etwa über das Sozialamt der Gemeinde abgewickelt wird. Je nach Kanton haben die Coaches feste Anstellungen oder werden auch je nach Bedarf mit variierenden Arbeitspensen beschäftigt und begleiten ausschliesslich Personen im Rahmen des Resettlements. Sie sind polyvalent, oft im "Feld" und flexibel im Einsatz. Viele sind arabischsprachig und verfügen über Kenntnisse der Herkunftsregion ihrer Klienten (können auch als transkulturelle Dolmetschende auftreten).
- *Team-Modell:* Coaches haben generell dasselbe Profil wie im zweiten Modell. Für die finanzielle Sozialhilfe ist ein/e Sozialarbeitende zuständig, die ebenfalls im Rahmen des Resettlements tätig ist. Beide Fachpersonen arbeiten eng im Team zusammen. So wird z.B. der IIP gemeinsam erstellt und regelmässig aktualisiert.

Es kommen je nach Situation auch Mischformen dieser Coaching-Typen vor. Insbesondere im "Satelliten"-Modell haben die Coaches sehr unterschiedliche Ausgangslagen und Handlungsspielräume. Während sie in verschiedenen Kantonen eine eher unterstützende Rolle einnehmen, gibt es auch Coaches, die eine zentrale Funktion ausführen, eng mit anderen Akteuren zusammenarbeiten oder (freiwillige) Teams koordinieren.

Vernetzung

Ein wichtiger Auftrag der Coaches ist die Vernetzung der Flüchtlinge mit den verschiedenen Behörden sowie weiteren Partnerinnen und Partnern (bspw. Sprachkursanbietenden). Es werden insbesondere Kontakte mit den folgenden Akteuren gepflegt:

- Behörden Wohngemeinde, Sozialhilfe, Integrationsfachstellen (administrative und finanzielle Fragen)
- Ärzte / medizinische Leistungserbringende (Gesundheitsfragen)
- Sprachkursanbieter, Schulen, Spielgruppen und Kindergarten (Bildungsfragen)
- Vereine, Freiwillige (bzw. deren Koordinationsstelle), Nachbar/-innen, ehemalige Flüchtlinge (Fragen zur sozialen Integration)

Auf die Frage, wie diese Vernetzung stattfindet, wird z.B. die Teilnahme an Austauschtreffen, regelmässigen Sitzungen oder Gesprächen mit den Partnerinnen und

Partnern erwähnt. Es wird zudem auf etablierte Netzwerke oder Koordinationsdispositive hingewiesen, auf welche die Coaches bei Bedarf zurückgreifen können, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Schule und Integration (Kontakte mit Vereinen / Freiwilligen, kantonale Angebote). Dies scheint insbesondere in jenen Kantonen der Fall zu sein, in denen die Coaches an NGOs bzw. Privatunternehmen angegliedert sind, die seit längerem mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen haben oder auf andere Weise zusammenarbeiten.

Profil der Coaches

Genauere Auskünfte zum Profil der Coaches liegen aus neun Kantonen vor. Insgesamt acht Kantone fordern eine Ausbildung als Sozialarbeitende (bzw. Sozialpädagoge/-pädagogin, Psychologe/Psychologin oder in einem Kanton auch als Coach). In einem weiteren Kanton wird zusätzlich erwartet, dass der/die Coach eine Ausbildung als Migrationsfachspezialist/in abgeschlossen hat. Nur ein Kanton weist die Voraussetzung der Ausbildung als Sozialarbeitende nicht auf; stattdessen wird vom/von der Coach erwartet, dass er/sie über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt. Zudem müssen die Coaches über gute Kenntnisse des Sozialhilfesystems sowie den Migrationsbereich verfügen und Fremdsprachen (z.B. Arabisch, Englisch, Französisch) beherrschen. Interkulturelle Kompetenzen sowie gute Kenntnisse über den Nahen Osten sind ebenfalls Kriterien in mehreren Kantonen. Ein Kanton setzt zudem Erfahrung im Umgang mit traumatisierten Personen voraus.

Aus den Fokusgruppengesprächen ging hervor, dass die teilnehmenden Coaches in der Westschweiz allesamt arabischsprachig sind bzw. mindestens über Grundkenntnisse in dieser Sprache verfügen, die ihnen erlauben, einfache Gespräche mit den Flüchtlingen in ihrer Erstsprache zu führen. In Deutschschweizer Kantonen ist diese Kompetenz weniger systematisch verbreitet; oft unterstützen externe Dolmetschende die Coaches bei der Begleitung und Beratung der Flüchtlinge. Hinsichtlich der Frage, ob Arabischkenntnisse des Coaches für den Integrationsverlauf nützlich oder gar hindernd sind, bestanden unterschiedliche Ansichten. Teilweise wurde darauf verwiesen, dass sich die Lokalsprachkenntnisse der Flüchtlinge schneller entwickelten, wenn sie gezwungen seien, zumindest einfache Konversationen mit dem Coach in der Lokalsprache zu führen. Umgekehrt wurde für den Einsatz von arabischsprachigen Coaches auf Vorteile beim Ankommen in der Schweiz, dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und der Vermeidung von Missverständnissen verwiesen.

In der Online-Befragung wurden die teilnehmenden Coaches (46) im Anschluss an die Fragen zum Resettlement-Programm gebeten, einige Angaben zu ihrem beruflichen Hintergrund zu machen, um einen Überblick ihrer Erfahrungen und Kenntnisse in diesem Bereich zu gewinnen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 Beruflicher Hintergrund der Coaches

		Anzahl Antworten
Ausbildung	Soziale Arbeit	14
	Geistes- und Kulturwissenschaften	8
	Sozialwissenschaften	6
	Andere	19
Abschluss	Bachelor	18
	Master	21
	Andere	7
Zusatzausbildung	Übersetzung	3
	Migrationsfachperson	3
	Andere	4
Berufserfahrung	0-5	12
	6-10	8
	11-15	6
	Mehr als 15	20
Arabischkenntnisse	A1 / A2	6
	C1	3
	C2 / Muttersprache	7
Ländererfahrung	Lebte / arbeitete in einem der Herkunftsländer der Resettlement-Flüchtlinge	11

Pflichtenheft

Das Coaching beinhaltet je nach Kanton verschiedene Aufgaben. Grössere Unterschiede findet man bezüglich der Zuständigkeit für die finanzielle Sozialhilfe: So sind die Coaches in 14 Kantonen auch für diesen Bereich die Ansprechperson. In den anderen Kantonen ist dieser Bereich klar von den Aufgaben der Coaches abgegrenzt und wird von Mitarbeitenden des Sozialamtes/Sozialdienstes übernommen.

Häufig genannte Tätigkeitsbereiche sind:

- Beratung und Begleitung bei alltäglichen Fragen (Schule, Sprache, Gesundheit, Arbeit, administrative Schritte usw.)
- Erstellung und Aktualisierung IIP
- Finanzielle Sozialhilfe

- Soziale Integration
- Freiwilligenkoordination
- Ansprechperson für Kanton/Gemeinden/andere Partnerorganisationen
- Informations- und Übersetzungsauftrag

Als Mehrwert des Coachings gegenüber der regulären Sozialhilfe kann die intensivere Begleitung hervorgehoben werden sowie die stärker aufsuchende Komponente und fallspezifische Betreuung (*Case management*). Tatsächlich geben die meisten Kantone an, dass sich der/die Coach mindestens einmal wöchentlich persönlich mit den von ihm/ihr betreuten Flüchtlingen trifft (14). In fünf Kantonen finden solche Treffen weniger als einmal pro Woche statt. In vier Kantonen finden Treffen je nach Bedarf der Flüchtlinge statt; jedoch präzisiert ein Kanton, dass ein solches mindestens jede zweite Woche stattfindet. Mehrere Kantone geben zudem an, dass die Intensität des Coachings nach den ersten Wochen bzw. Monaten stufenweise abnimmt. Aus den Angaben der Kantone lässt sich schliessen, dass eine enge Begleitung der Flüchtlinge (bisher) in allen Kantonen zumindest während einer bestimmten Periode gewährleistet ist.

Anderes

Bezüglich des Coachings wurden in ausgewählten Kantonen einige Probleme und offene Fragen angesprochen. Die ununterbrochene Gewährleistung des Coachings während der verschiedenen Phasen (Kollektivphase und Leben in der Privatwohnung) ist bspw. in zwei Kantonen noch nicht abschliessend geklärt: So werden die Flüchtlinge in einem Kanton während der Kollektivphase (ca. 6 Monate) ausschliesslich durch Sozialarbeitende (ohne Coachingrolle) betreut. In einem weiteren Kanton hat der Coach als Hauptfunktion auch die Zentrumsleitung inne. Dort stellt sich die Frage, ob das Coaching *nach* der Kollektivphase weiterhin durch diese Fachperson gewährleistet wird und wenn nicht, wer die Aufgabe übernimmt. Ein weiterer Kanton hat zwei Mal erfolglos versucht ein/e Coach einzustellen; beide haben kurzfristig abgesagt. Offenbar wurde danach ein Coach im zweiten Semester 2018 eingestellt; die Flüchtlinge hatten dennoch über Monate keine spezialisierte Ansprechperson.

5.2.3. Einschätzungen zur Wirkung

Wie in Abbildung 1 dargestellt, erachten 66% der Personen, die an der Online-Befragung teilnahmen, die Wirkung des Coachings als positiv, weitere 31% erachten sie als eher positiv. 3% sehen keinen Effekt im Coaching, während 0% die Wirkung als negativ oder eher negativ bezeichnen. Zur Wirkung des Coachings auf den In-

tegrationsverlauf der Resettlement-Flüchtlinge haben sich 86 Personen weiter geäußert.¹⁴ Eine Mehrheit bezeichnet die enge Begleitung der Flüchtlinge durch Coaches dabei als besonders hilfreich bei der Angewöhnung an das neue Leben. Zudem unterstützen die Coaches die Arbeit verschiedener anderer mit der Betreuung beauftragten Personen durch eine aktive Vernetzung und Übermittlung von Informationen.

- *Brückenfunktion [34 von 86 Antworten]*: Die Coaches nehmen unter anderem eine vermittelnde Position ein bzw. agieren als "kulturelle Brücken", wodurch sie die Integration der Flüchtlinge massgeblich unterstützen. Sprechen die Coaches dieselbe Sprache wie die Flüchtlinge, erleichtert dies die Kommunikation und Vernetzung stark.
- *Individuelle Begleitung [31]*: Die enge und zeitintensive Betreuung durch die Coaches ermöglicht eine individuelle Begleitung, da diese verstärkt auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge eingehen können. Dadurch werden die Flüchtlinge in einen Rahmen gebettet, der sie stärkt und fördert.
- *Alltagsunterstützung [22]*: Das Coaching stellt eine wichtige Alltagsunterstützung für die Flüchtlinge dar, indem die Coaches ihnen bei ihren administrativen oder anderen Fragen zeitnah weiterhelfen.
- *Bezugspersonen [18]*: Die Coaches stellen durch die durchgehende Fallführung wichtige Bezugspersonen für die Flüchtlinge dar. Vertrauen zwischen den Flüchtlingen und den Coaches bildet dabei die Grundlage für eine gute Begleitung, weshalb dem Beziehungsaufbau viel Bedeutung beigemessen wird.
- *Koordinative Rolle [18]*: Die Coaches nehmen durch ihre vermittelnde Rolle sowie die Netzwerkarbeit eine stark koordinative Funktion zwischen den verschiedenen involvierten Stellen ein. Dies entlastet unter anderem die Sozialarbeitenden in jenen Kantonen stark, in denen die wirtschaftliche Sozialhilfe vom Coaching getrennt ist.

Diesen positiven Wirkungen werden jedoch einige Bedenken entgegengestellt, welche einerseits den Umgang mit den Resettlement-Flüchtlingen kritisieren, andererseits auf strukturelle Schwierigkeiten hinweisen:

- *Autonomiebehinderung [9]*: Das intensive Coaching kann die Entwicklung der Handlungskompetenzen (Eigenständigkeit in der Schweiz) behindern, wenn sich Flüchtlinge an die Unterstützung gewöhnen bzw. sich zu sehr

¹⁴ Das Coaching wurde in den Fokusgruppen nicht explizit thematisiert.

darauf verlassen, um ihre Anliegen umzusetzen. Sprechen die Coaches dieselbe Sprache und haben denselben kulturellen Hintergrund wie die Flüchtlinge, kann die Abgrenzung der Fachleute zu ihren Klient/innen weiter erschwert werden.

- *Unklare Verantwortung [7]*: Die Rollen- bzw. Aufgabenverteilung zwischen den Coaches und anderen Akteuren ist für einige Fachpersonen, aber teilweise auch für die Flüchtlinge, nicht immer klar. So können Spannungen entstehen.
- *Ungünstige Vorzugsbehandlung [3]*: In den Augen einiger Fachleute werden die Resettlement-Flüchtlinge durch das spezielle Setting gegenüber anderen Flüchtlingen bevorzugt, wodurch sich zwischen diesen Gruppen Konflikte entwickeln können.

Um zu prüfen, ob ein Coaching-Modell (siehe Kapitel 5.2.2.) besser funktioniert als andere, können die Ergebnisse der Online-Befragung differenziert nach dem Modell, welche ein Kanton verfolgt, betrachtet werden. Dies ist annäherungsweise möglich mit den Modellen "integrierte Fallführung" und "Satelliten-Modell", da diesen ein Grossteil der Kantone zugeordnet werden kann.¹⁵ Insgesamt ist festzuhalten, dass keines der beiden Modelle eine klar bessere Beurteilung erhielt.¹⁶ Damit verbunden ist zu vermuten, dass die Coaching-Modelle kaum losgelöst von den sonstigen Rahmenbedingungen und Umsetzungsformen betrachtet werden können.

5.2.4. Optimierungspotenzial¹⁷

In den Fokusgruppen machten viele Coaches deutlich, dass sie sich mehr Austauschmöglichkeiten wünschen, wie es die vergangenen Erfahrungsaustausche in den Sprachregionen mit dem SEM, die informellen Treffen zwischen kantonalen Coaches und die Diskussionsgruppen im Rahmen der vorliegenden Evaluation waren. Es ist ihnen sehr wichtig von Zeit zu Zeit etwas Abstand zur Praxis nehmen und

¹⁵ Bei den Modellen handelt es sich um Idealtypen, die in der Realität selten vorkommen. Entsprechend ist auch die Zuordnung der Kantone nicht ganz eindeutig, sondern es werden Tendenzen beachtet.

¹⁶ Untersucht wurden die Unterschiede bei der Bewertung des IIP und des Coachings. Beim Coaching zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede, während beim IIP die Abweichungen keine klare Tendenz aufweisen. Der IIP wird von Kantonen mit integrierter Fallführung merklich häufiger als "eher positiv" bezeichnet, allerdings ergibt sich kein einheitliches Bild, da im Satelliten-Modell sowohl die Kategorien "positiv" als auch "keine Wirkung" häufiger gewählt wurden.

¹⁷ In der Online-Befragung wurde das Optimierungspotenzial nicht im Hinblick auf die einzelnen Instrumente erfragt, sondern in Bezug auf das gesamte Programm. Die Rückmeldungen dazu sind in Kapitel 6.4. aufgeführt.

ohne Druck über ihren Berufsalltag gemeinsam reflektieren zu können. Dieses Bedürfnis besteht umso mehr in kleinen Kantonen, in denen nur ein/e Coach tätig ist und damit die Möglichkeiten für einen Erfahrungsaustausch eingeschränkt sind.

5.3. Individueller Integrationsplan

5.3.1. Zielsetzung

Der IIP ist ein Instrument, das auch in der Resettlement-Pilotphase zum Einsatz kam. Die Vorgabe des SEM bezüglich des IIP lautet: *"Alle Resettlement-Flüchtlinge 2017-2019, die das 15. Altersjahr vollendet haben, verfügen 3-6 Monate nach Eintreffen in der Schweiz über einen individuellen, mit dem Coach erarbeiteten und vereinbarten Integrationsplan (IIP mit Zielen, Massnahmen, Erwartungen und möglichen Sanktionen). Die Ziele werden durch den Coach mindestens zwei Mal jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst."* (Leistungsvereinbarung SEM/Kantone).

5.3.2. Umsetzung

Zielgruppe

Der IIP wird im Prinzip mit allen aufgenommenen Jugendlichen (über 15 Jahren) und Erwachsenen abgeschlossen. Ein Kanton schliesst – über die in der Zielvorgabe geforderte Gruppe hinaus – auch mit Kindern unter 15 Jahren einen IIP ab.¹⁸

Zuständigkeit und Handhabung

In 22 Kantonen ist der/die Coach (bzw. Sozialarbeitende mit Coaching-Funktion) für das Erstellen des IIPs zuständig. Drei weitere Kantone geben an, dass der/die Coach diese Aufgabe mit Sozialarbeitenden bzw. Integrationsberatern gemeinsam wahrnimmt.

Zur Aufgabenteilung können weiter vertiefende Erkenntnisse aus den Fokusgruppen hinzugezogen werden: Zuständig für die Erstellung und Umsetzung des IIP sind, je nach Kanton:¹⁹

¹⁸ Quelle: Kantonale Zwischenberichte; Informationen von 17 Kantonen. In einem Kanton wird eine angepasste Version des IIP für Kinder eingesetzt. In einem Kanton wurde zudem eine geistig behinderte Person erwähnt, sowie in einem weiteren Kanton sieben Personen, die über die Sofortmassnahme Libyen in die Schweiz gekommen sind, für welche kein IIP erstellt wurde. Mehrere Kantone unterstreichen, dass für ältere Personen eine angepasste Version (ohne berufliche Ziele) des Plans erstellt wird, was im Gegensatz zu den vorhergehenden Fällen, nicht aber im Widerspruch zu den Vorgaben des SEM steht.

¹⁹ Diese Modelle werden in Kapitel 5.2.2. detailliert erläutert.

- Coaches, die in der Sozialhilfe eingebettet sind: Ausgebildete Sozialarbeitende, die Resettlement Flüchtlinge zusätzlich zu anderen Klient/innen betreuen (Integrierte Fallführung);
- Von der Sozialhilfe unabhängige Coaches: Coaches mit eigenem Pflichtenheft und relativer Unabhängigkeit gegenüber der Sozialhilfe (Satelliten-Modell);
- Coach und Sozialarbeitende/r, die im Team mit Sozialarbeitenden, die insbesondere für die finanzielle Sozialhilfe zuständig sind, zusammenarbeiten (Team-Modell).

Die Teamarbeit wird in den Fokusgruppen als besonders zielführend beschrieben; einerseits ist die emotionale Belastung in Problemlagen dank dem regelmässigen Austausch für die beteiligten Fachpersonen geringer, andererseits sind die Flüchtlinge nicht auf eine einzige Ansprechperson angewiesen, was das Risiko eines Abhängigkeitsverhältnisses oder Betreuungsengpässe im Fall von Auseinandersetzungen reduziert.

Eine Sichtung der IIP-Formular-Vorlagen der Kantone erlaubt Einblicke in die zugrundeliegenden Zielsetzungen des IIP (*Hinweis*: es sind keine Rückschlüsse auf die effektive Nutzung möglich). Es lassen sich unterschiedliche Tendenzen aufzeigen, wobei zwei grundsätzlich gegenläufige Stossrichtungen hervorgehoben werden sollen:

- Das IIP-Formular erweckt bei einer Minderheit der Kantone den Anschein eines reinen Arbeitsinstruments für den/die Coach bzw. für die Zusammenarbeit zwischen Coaches und Sozialarbeitenden sowie für die Kommunikation mit dem Kanton und Bund (Monitoring). Die Ziele sind vom Kanton vorgegeben. Fortschritte und Schwierigkeiten im Integrationsprozess werden dokumentiert. Teils wird das Instrument mit einer summarischen (teilweise standardisierten) Standortbestimmung ergänzt. Inwiefern die Flüchtlinge mündlich in die Erstellung des IIPs eingebunden werden, kann anhand der Formulare nicht beurteilt werden. Vereinzelt wurde in den Fokusgruppen erwähnt, dass das Instrument vor allem ihre Arbeit als Coach erleichtere, jedoch keinen direkten Nutzen für die Flüchtlinge habe.
- In anderen Kantonen scheint das Formular eher dahingehend aufgebaut zu sein, dass es als Diskussionsgrundlage verwendet werden kann und um Transparenz und Vertrauen zwischen Coaches und Flüchtlingen zu stärken. Dem Formular ist zu entnehmen, dass die Flüchtlinge beim Erstellen des IIP aktiv mitwirken – sie bringen ihre beruflichen Erfahrungen, Vorstellungen und Wünsche ("Visionen") ein, sodass gemeinsam abgeklärt werden kann,

welche Pisten / Ziele zu verfolgen sind. Die Coaches erlangen auf diese Weise Hintergrundinformationen zur Person. Der IIP dient als gemeinsames Monitoringinstrument zum bisherigen Integrationsverlauf, was bei den Flüchtlingen das Selbstvertrauen und die Motivierung steigern kann.

In knapp der Hälfte der Kantone ist vorgesehen, dass im Sinne einer Abmachung beide Seiten (Sozialarbeitende oder Coach) und die Flüchtlinge den IIP unterzeichnen. Bei Nichteinhalten der damit verbundenen Bedingungen kann es zu (finanziellen) Sanktionen kommen. Solche Auflagen verleihen dem Plan mehr Gewicht. In den Fokusgruppen äussern einige Coaches die Ansicht, dass die Ziele nur so zu erreichen seien. Zudem tragen Auflagen gemäss Aussagen dazu bei, die Eigenverantwortung der Flüchtlinge zu stärken. Diese Auslegung des IIP entspricht ganz dem Prinzip des Förderns und Forderns.

Für die Kantone hat der IIP somit verschiedene Bedeutungen, die sich hauptsächlich an den oben beschriebenen Grundideen orientieren (administratives Arbeitsinstrument vs Diskussionsgrundlage mit den Flüchtlingen). Die Sichtung der IIP-Formulare liefert weitere Hinweise auf die Handhabung des Instruments: Fünf Kantone warnen die Flüchtlinge vor allfälligen Sanktionen, die bei Nichteinhalten der Ziele (bzw. bei mangelnden Bemühungen in dieser Hinsicht) verhängt werden können. Zwei dieser fünf Kantone geben an, dass neben finanziellen Sanktionen die Möglichkeit besteht, die Flüchtlinge aus dem Integrationsprogramm Resettlement-II auszuschliessen (dies obwohl ein Ausschluss gemäss den Vereinbarungen mit dem SEM nicht möglich ist). Diese Kantone gestalten den IIP als Vertrag mit gegenseitiger Unterschrift.

Inhaltliche Ausgestaltung

Nicht alle Kantone haben dasselbe Verständnis, welche Ziele im IIP vereinbart werden sollen. Das SEM gibt diesbezüglich keine Vorgaben²⁰, was den Kantonen einen gewissen Ermessungsspielraum bei der Umsetzung erlaubt. Themen und (Förder-) Bereiche, die vom IIP abgedeckt sind, sind u.a. folgende (meist genannte):

- Spracherwerb
- Arbeitsmarktintegration
- Frühe Förderung und Schule
- Sozialkompetenzen

²⁰ Als voraussichtliche Partner / Partnerinnen werden in der Leistungsvereinbarung erwähnt: Angebote der Frühförderung, Schule, Gemeinde, Gesundheitswesen, ausserschulische Betreuung, Arbeitgeber. Dadurch sind die Themen Frühförderung, Bildung, Gesundheit, Kinderbetreuung und Erwerb indirekt angesprochen.

- Ziele bei der sozialen Integration/beim Zusammenleben
- Wohnsituation
- Gesundheit

Es fällt auf, dass die Arbeitsmarktintegration ein relevanter Bestandteil zumindest vieler IIP zu sein scheint, obwohl die berufliche Integration in den Zielformulierungen des SEM – im Gegensatz zum Pilotprojekt – ausgeklammert wurde.

In den Fokusgruppen wurde weiterführend erläutert, dass die Ziele, die im IIP festgehalten werden, aufgrund der Ressourcen und Voraussetzungen (bspw. Bildungsstand und Alter) variieren. In dieser Hinsicht stellt eine Kompetenzabklärung einen wichtigen Bestandteil des IIPs dar; erst dieser Schritt ermöglicht es letztlich, massgeschneiderte Ziele zu setzen. Dies ist gemäss Aussagen in der ersten Ausgestaltungsvariante (siehe oben) nicht immer gewährleistet, da einzelne Kantone weder eine eigentliche Standortbestimmung durchführen, noch die Wünsche oder Visionen der Flüchtlinge aufnehmen und Ziele nur die Erwartungen der Administration widerspiegeln.

Inhaltlich werden meist zunächst Ziele in den Bereichen Gesundheit und Wohnen verfolgt. Anschliessend liegt der Fokus auf der Alphabetisierung / Erlernen der Sprache. Ziele zur beruflichen und sozialen Integration werden eher zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt (siehe auch nachfolgender Abschnitt). Zwischenevaluationen werden in der Regel alle sechs Monate durchgeführt; die Ziele werden überprüft und wenn notwendig angepasst.

In den Zwischenberichten erwähnte Instrumente im Zusammenhang mit den IIPs sind:

- Standortbestimmung
- Integrationsvereinbarung
- Dashboard, das die Fortschritte dokumentiert
- Regelmässige Zwischenbilanzen/Treffen mit dem/der Coach
- Möglichkeit von Sanktionen

Hinsichtlich des Inhalts ist schliesslich festzuhalten, dass die Informationen, die im IIP enthalten sind, teilweise sehr sensibel sind, insbesondere solche, die den Gesundheitszustand der Flüchtlinge betreffen. Im Sinne des Datenschutzes stellt sich die Frage, wer zu diesen Inhalten Zugang hat. Auch hier ist die Handhabung unterschiedlich: In einzelnen Kantonen ist der IIP vertraulich und nur die zuständige Fachperson sowie die geflüchtete Person haben darauf Zugriff, wohingegen in anderen Kantonen die Inhalte Dritten zugänglich sind (bspw. zwecks Monitoring). Aus

einem Kanton wurde denn auch berichtet, dass aufgrund der Einsicht Dritter bestimmte sensible Inhalte wie Gesundheitsthemen bewusst nicht mehr im Rahmen des IIP aufgenommen werden.

Zeitpunkt

Gemäss den Aussagen in den Fokusgruppen werden die IIP in fast allen Kantonen nicht unmittelbar nach Einreise erstellt. Tatsächlich haben die Flüchtlinge nach Ankunft in der Schweiz mit einer Menge Alltagsproblemen zu kämpfen und sind nicht selten durch den Kulturschock überfordert. Es sei eine "emotional geladene Phase", während derer die Flüchtenden teils auch Traumata aufarbeiten müssen. Diese Situation sei nicht vereinbar mit dem "strukturierten und linearen" Charakter des IIPs, so ein Coach. Aus diesen Gründen startet der Plan meistens erst nach dem Umzug in eine Privatwohnung, die mit einer gewissen Stabilisierung der Lebenssituation übereinstimmen sollte, oder nach einer Anpassungsphase von ca. sechs Monaten.

Weiter wird zum Thema Zeitplan festgehalten, dass die zwei Jahre, die zur engen Begleitung durch die Coaches und für die Umsetzung des IIP zur Verfügung stehen, zur Erreichung von Zielen in den Bereichen Bildung und Beruf meistens nicht genügen. Einzelne Kantone richten es so ein, dass Flüchtlinge nach Abschluss des Resettlement-Programms weiterhin von der gleichen Fachperson (hauptsächlich Coaches, die auch generell als Sozialdienstmitarbeitende tätig sind) begleitet werden, wenn auch weniger intensiv, damit eine Kontinuität der Begleitung sichergestellt werden kann. In den meisten Kantonen wird das Coaching nach zwei Jahren offiziell eingestellt (ausnahmsweise auch schon vor dieser Frist).

5.3.3. Einschätzungen zur Wirkung

Wie in Abbildung 1 dargestellt, erachten 32% der Personen, die an der Online-Befragung teilnahmen, die Wirkung des IIPs als positiv; weitere 46% erachten sie als eher positiv. 21% nehmen keine Wirkung auf den weiteren Integrationsverlauf wahr. 1% geht gar von einer negativen Wirkung aus.

66 Personen gaben in einem offenen Textfeld weitere Auskunft zu Einschätzung. Mehrheitlich hoben die Rückmeldungen dabei positive Aspekte des IIP hervor bzw. beschrieben den IIP als Unterstützung für die Arbeit der Fachleute und die Integration der Flüchtlinge:

- *Monitoring der Ziele [18 von 66 Antworten]:* Der IIP erleichtert die Arbeit der Coaches durch seine unterstützende Wirkung in der Erreichung der Integrationsziele. So ermöglicht er es den Verantwortlichen, den Überblick

über die festgelegten Ziele zu behalten sowie den Integrationsverlauf zu beobachten.

- *Gezielte Unterstützung der Flüchtlinge [18]*: Der IIP ermöglicht durch das Erfassen der persönlichen Kompetenzen und Ressourcen eine gezielte Unterstützung der Flüchtlinge, da die Integrationsmassnahmen so gemäss den spezifischen Fähigkeiten und Bedürfnissen der Flüchtlinge umgesetzt werden können.
- *Eröffnet Perspektiven [15]*: Gemäss der Einschätzung der Fachpersonen können den Flüchtlingen durch ihren Einbezug in die Ausarbeitung des IIP Perspektiven aufgezeigt werden und es wird ihnen ermöglicht, eine aktive Rolle bei der Ausgestaltung ihrer Zukunft einzunehmen.
- *Relevanz Beziehung zum Coach [8]*: Der IIP lebt von der individuellen Betreuung der Flüchtlinge durch die Coaches, welche so auf die individuellen Bedürfnisse der Flüchtlinge eingehen können. Dies bedingt in der Regel eine gewisse Vorarbeit bzw. ein Vertrauen zur verantwortlichen Person, womit der Beziehungsaufbau eine grosse Rolle bei der Erstellung eines effektiven Integrationsplans spielt.
- *Transparenz [4]*: Der IIP schafft sowohl für die Flüchtlinge als auch für die Coaches Transparenz in Bezug auf die Ziele, Erwartungen und Massnahmen.
- *Verbindlichkeit [4]*: Der IIP schafft durch das Besprechen und Verschriftlichen der Integrationsziele und -massnahmen eine Verbindlichkeit für die Vereinbarungen zwischen Flüchtlingen und Coaches.

Andere Befragte wiesen auf Nachteile und Herausforderungen in der Anwendung der IIP hin:

- *Verfrühter Einsatz [14]*: In den ersten Monaten nach ihrer Ankunft in der Schweiz benötigen viele der Flüchtlinge zunächst Unterstützung in Bereichen wie der Gesundheit. Da im IIP in vielen Kantonen jedoch bereits berufliche Ziele festgelegt werden müssen²¹, kommt das Instrument in den Augen vieler Fachleute zu früh zum Einsatz, da die Flüchtlinge zu diesem Zeitpunkt noch nicht in der Lage sind, sich mit mittel- und langfristigen Zielen auseinanderzusetzen.
- *Kein Mehrwert [11]*: Der IIP bringt in den Augen einiger Befragten keinen Mehrwert bei der Integration der Resettlement-Flüchtlinge, da er von diesen nicht verstanden bzw. als zu abstrakt empfunden wird. Zudem bedeutet die

²¹ Das SEM macht in dieser Hinsicht keine Vorgaben (siehe Kapitel 5.3.2.).

Arbeit mit dem IIP einen Mehraufwand für die Coaches, der sich durch die eingeschränkte Wirkung nicht auszahlt.

Auch in den Fokusgruppen wurde die Wirkung des IIP diskutiert: Der IIP wird von den Coaches insgesamt als ein hilfreiches Arbeitsinstrument eingestuft, da er eine Übersicht über die individuellen Integrationsverläufe schafft und die Zusammenarbeit zwischen den Stellen erleichtert.

Positiv ist das Instrument für Flüchtlinge zudem, wenn sie in diesem Rahmen ihre Kompetenzen aufzeigen sowie sich bei der Festlegung von Zielsetzungen einbringen können. Mit dem Festhalten von (kurz- und mittelfristigen) Zielen und deren regelmässiger Aktualisierung kann der zurückgelegene Weg aufgezeigt werden (Erfolgs-erlebnis). Flüchtlinge werden sich der Hürden, die sie nehmen müssen, um ein Ziel zu erreichen, besser bewusst; die IIP können die Flüchtlinge zur Mitgestaltung motivieren. Im Idealfall schafft das Instrument damit Perspektiven und fördert die Eigenständigkeit der Flüchtlinge. Zudem ist der IIP eine wichtige Basis für das Kennenlernen zwischen Coach und Flüchtling und dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses.

Kehrseite des Instruments ist u.a., dass die durchgeführten Kompetenzabklärungen für die Flüchtlinge nicht immer motivierende Einsichten mit sich bringen: Nicht selten sind ihre Ausbildungen und beruflichen Erfahrungen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt schlecht verwertbar. Berufliche Ziele müssen auf dieser Basis nach unten angepasst werden. Diese Erkenntnis ist ein harter Schlag, dessen Verarbeitung Zeit benötigt und der den Integrationsprozess vorübergehend abbremst, sowie auch die Beziehung zum/zur Coach beeinträchtigen kann.

Generell sind berufliche Ziele, die im Rahmen des IIP festgelegt werden, schwierig zu erreichen, nicht zuletzt, weil laut den Coaches viele Arbeitgebende in der Schweiz weiterhin Bedenken haben, Personen aus dem Asylbereich zu beschäftigen. Ein Teil dieser ablehnenden Haltung mag auch darauf zurück zu führen sein, dass die Arbeitgebenden nicht über ausreichend Informationen verfügen, z.B. zu arbeitsrechtlichen Fragen aber auch hinsichtlich der Fähigkeiten, welche eine Person mit sich bringt und die wegen fehlender (vergleichbarer) Zeugnisse schwer einzuschätzen sind.

Letztlich bemängeln einzelne Coaches, dass nach dem Umzug in Privatwohnungen die Wohngemeinden der Flüchtlinge das letzte Wort bei der Genehmigung von individuellen Fördermassnahmen im Rahmen des IIPs haben. Nicht selten würden Anfragen vom Coach verweigert, obwohl im Resettlement die Integration der Flücht-

linge im Vordergrund steht und die Kantone pro Resettlement-Flüchtling eine zusätzliche Integrationspauschale von 11'000 Franken erhalten (Ausschreibung SEM, 1).

5.3.4. Optimierungspotenzial

Aufgrund ihrer Erfahrungen im Feld empfehlen die Coaches in den Fokusgruppen folgenden Punkten bei der Erstellung und Umsetzung des IIPs besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- Zeitpunkt: Mehrheitlich sind die Coaches der Ansicht, dass es sinnvoller ist, nicht sofort nach Ankunft in der Schweiz einen IIP zu erstellen, sondern den Umzug in eine Privatwohnung bzw. ca. sechs Monate abzuwarten (siehe zur Frage der Unterbringung auch Kapitel 4.3.).
- Ziele in den Bereichen Sprache und Beruf sind eher zu erreichen, wenn die Stimmung im Familienkreis harmonisch ist. Entsprechend sollten Coaches bei Spannungen vermittelnd wirken. In Einzelfällen ist zudem die Thematik der häuslichen Gewalt aktiv anzusprechen.
- Gleichstellung: Einzelne Coaches empfehlen, die Frage der Gleichstellung innerhalb der Familie aktiv zu thematisieren. Es ist zweifellos schwierig, zu entscheiden, wie weit die Coaches oder Sozialarbeitenden sich in die Privatsphäre einmischen sollten, aber eine Thematisierung der Erwartungen bezüglich der Arbeitsmarktbeteiligung beider Partner bzw. der Frau, wenn der Familienvater wenig Aussichten auf dem Arbeitsmarkt hat, ist laut den Coaches sinnvoll.
- "Unser Plan ist nicht unbedingt ihr Plan": Ein Coach will damit betonen, dass es wichtig ist, die Flüchtlinge in die Überlegungen und Entscheidungen, die im IIP festgehalten werden, einzubinden. Nur so entstehe Bereitschaft sich zu engagieren.

Abschliessend teilt eine Mehrheit der Coaches die Meinung, dass ein Leitfaden resp. klarere Vorgaben für den IIP hilfreich wären. Es sei wichtig, sich auf einer soliden Arbeitsbasis abstützen zu können, was im Rahmen des Resettlements nicht gewährleistet war. Viele Kantone haben an eigenen Lösungen "gebastelt"; für Coaches (insbesondere solche, die keine Erfahrungen in der Sozialarbeit hatten) war der Einstieg in die Begleitung mit IIP aus diesem Grund zum Teil eine Herausforderung. Die unterschiedliche Umsetzung des IIPs erschwert zudem einen Vergleich des Instruments und seiner Wirkung zwischen den Kantonen. Auch in dieser Hinsicht drängt sich eine Vereinheitlichung der Praxis auf. Einzelne Kantone befürchten jedoch, dass eine strikte Standardisierung des IIPs, die von "oben" vorgeschrieben wird, ihren Handlungsspielraum (zu) stark einschränken würde.

5.4. Informationsveranstaltungen

5.4.1. Zielsetzung

Jeder Kanton ist verpflichtet, im Laufe des zweijährigen Resettlement-Programms Informationsveranstaltungen für die Flüchtlinge durchzuführen. Die Vorgabe des SEM diesbezüglich lautet: *"Der Leistungserbringer führt für alle Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 ab vollendetem 15. Altersjahr innerhalb des ersten Quartals nach Einreise eine zweitägige Informationsveranstaltung oder Äquivalentes durch (nachfolgend Post-Arrival-Information), welche an der Pre-Departure Orientation PDO anknüpft und die Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 mit den lokalen Verhältnissen, dem Bildungs- und Gesundheitssystem, den Institutionen zur beruflichen Integration, dem Bildungswesen und dem Wohnungswesen vertraut macht."* (Leistungsvereinbarung SEM/Kantone).

5.4.2. Umsetzung

Zuständigkeit und Organisation

In der Mehrheit der Kantone erfüllt der/die Coach diesen Auftrag (19 Kantone), oft in Zusammenarbeit mit externen Partnern (Regelstrukturen, NGO). Sechs Kantone melden, dass die Zuständigkeit für den Informationsauftrag bei der Integrationsfachstelle, der Asylkoordination, bei beiden Stellen gemeinsam oder bei einer NGO liegt. Ein Kanton hat zudem frühere Resettlement-Flüchtlinge als Informierende miteinbezogen.

Unter jenen Kantonen, welche den Informationsauftrag nicht an Dritte auslagern, wurden in den Fokusgruppen verschiedene Herangehensweisen diskutiert: Einzelne Kantone greifen auf existierende Angebote (u.a. Erstinformation für Zuziehende aus dem Ausland) zurück. Andere Kantone haben die Veranstaltungen von Grund auf neu erarbeitet und mit massgeschneiderten Informationsmodulen inhaltlich auf Resettlement-Flüchtlinge ausgerichtet. Sie involvieren die Coaches auf verschiedene Weise: In einzelnen Kantonen wirken diese aktiv mit, indem sie die Veranstaltungen (mit)organisieren, inhaltlich (mit)gestalten und teils selbst vortragen. Ein Vorteil dabei ist, dass sie den Informationsstand und die Bedürfnisse der Flüchtlinge genau kennen; die Themen werden zum Teil gemeinsam mit den Flüchtlingen bestimmt. Die Coaches werden teilweise auch ausschliesslich als Dolmetschende eingebunden, wobei Auswahl der Themen und die Vermittlung der Informationen durch externe Fachleute übernommen werden.

Übersetzung

Die Informationsveranstaltungen werden mehrheitlich in Anwesenheit professioneller Dolmetschender durchgeführt (17 Kantone). Alternativ übernimmt die Arabisch sprechende Veranstaltungsleitung (5) bzw. der/die Coach (4) die Übersetzung. In zwei Kantonen wird die Information je nach Modul entweder von Dolmetschenden oder dem Coach/der Kursleitung vermittelt. Für einen Kanton ist nicht bekannt, ob die Veranstaltung nur auf Deutsch erfolgte (die "einfache" Sprache wird betont) oder ob eine Übersetzung zur Verfügung stand.

Inhalt

In folgender Tabelle sind die Themenblöcke, über welche die Flüchtlinge informiert werden sollen (gemäss Vorgabe SEM), und der Stand der Umsetzung gemäss den kantonalen Berichterstattungen (Anzahl Kantone) des Informationsauftrags pro Thema abgebildet.

Tabelle 2 Übersicht Inhalt Informationsveranstaltungen (Zahl der Kantone)

Wurde eine Informationsveranstaltung durchgeführt?	Ja, für alle	Ja, für einen Teil	Nein, aber geplant	Nein, nicht geplant	Keine Angaben
Lebensumstände / lokale Verhältnisse	20	2	2	0	1
Bildungswesen	19	3	1	0	2
Gesundheitswesen	20	1	2	0	2
Institutionen zur beruflichen Integration	13	5	1	2	4
Wohnungswesen	21	1	1	0	2

Quelle: Kantonale Zwischenberichte, Stand 31.12.2018.

Die verschiedenen Themen wurden überwiegend mit allen eingereisten Flüchtlingen angesprochen. Das Thema, das am wenigsten behandelt wurde und dessen Übermittlung in zwei Kantonen nicht geplant ist, ist die berufliche Integration.

Weitere Themen, die in Informationsveranstaltungen angesprochen wurden, sind: Freizeitangebote, Verhaltensregeln (als Eltern, Paar oder Nachbar/in), der individuelle Integrationsplan sowie die Ablösung des Coachings nach Abschluss des zweijährigen Resettlement-Programms und die Weiterbegleitung der Flüchtlinge danach.

Auch aus den Fokusgruppen ging die Vielfalt der Themen, die im Rahmen der Informationsveranstaltungen in den Kantonen aufgegriffen werden, hervor, wie fol-

gende, nicht abschliessende, Aufzählung illustriert: (Ausländer)Rechtliche Grundlagen (B-Ausweis, Familiennachzug, Einbürgerung), Schweizer Werte und Normen (u.a. Meinungsfreiheit, Gleichstellung, Verbot von Gewalt und Belästigung), Sozialhilfe, Schulsystem, Arbeitsmarkt, Gesundheitssystem, Sexualität, Wohnen, Putzen, Waschküche, Recycling, Informationen über den Einsatz von Freiwilligen (aus der Diaspora) usw. Themen, die Flüchtlinge erfahrungsgemäss besonders interessieren, betreffen u.a. Niederlassungsbewilligung-Regelungen und Bedingungen zur Einbürgerung sowie zum Familiennachzug, Zugang zu Privatwohnungen und Arbeitsbereiche mit Mangel an Arbeitskräften.

Zeitpunkt und Dauer

Gemäss Vorgabe des SEM (siehe oben) hätte die Informationsübergabe mittels einer zweitägigen Informationsveranstaltung innerhalb des ersten Quartals nach Einreise stattfinden sollen. Zehn Kantone haben dieses Ziel vermutlich erreicht,²² fünf Kantone hingegen nicht. Bei fünf weiteren Kantonen wurden die Angaben aus dem Jahr 2017 nicht aktualisiert und fünf Kantone haben diesbezüglich keine Angaben gemacht.

Analog zum IIP erweist sich auch bei der Informationsveranstaltung der dazu gewählte Zeitpunkt als ganz zentral; gemäss den Coaches finden die Informationsveranstaltungen oft entweder zu früh (die Flüchtlinge sind zu belastet und/oder mit dem neuen Alltag zu sehr beschäftigt, um neue Informationen aufnehmen zu können) oder zu spät statt (die Informationen stehen nicht mit dem Stand und Prioritäten des Integrationsprozesses im Einklang). Bei grösseren Gruppen kommt hinzu, dass nicht alle Flüchtlinge den gleichen Anpassungsrythmus aufweisen.

Zudem ist es schwierig, diese Veranstaltungen mit anderen Integrationsmassnahmen (bspw. Sprachkursen), zu deren Teilnahme die Flüchtlinge verpflichtet sind, zu vereinbaren ("logistische Herausforderung"). Ein Kanton plant aus diesem Grund die Veranstaltungen jeweils am Wochenende; somit können alle Flüchtlinge kommen, aber der Coach räumt ein, dass die Teilnahme nach einer vollen Sprachschulwoche eine Belastung darstellt.

²² Darunter geben zwei Kantone an, dass die jeweilige Kursdauer 16 bzw. 18 Stunden beträgt (damit ist die Vorgabe des zweitägigen Anlasses erfüllt). Zwei weitere Kantone weisen darauf hin, dass die Informationsvermittlung nicht kollektiv, sondern im Rahmen der Familie erfolgte, da die Anzahl aufgenommener Flüchtlinge einfach zu klein war. Die Dauer wurde nicht dokumentiert.

Mehrere Kantone haben die terminlichen Schwierigkeiten so gelöst, dass jede Familie einzeln informiert wird, was jedoch wiederum mit grossem Arbeitsaufwand verbunden ist.

5.4.3. Einschätzungen zur Wirkung

Wie in Abbildung 1 dargestellt, erachten 43% der Personen, die an der Online-Befragung teilnahmen, die Wirkung der Informationsveranstaltungen als positiv, weitere 44% erachten sie als eher positiv. 13% nehmen keine Wirkung auf den weiteren Integrationsverlauf wahr, während 1% von einer negativen Wirkung ausgeht.

Zur Wirkung der Informationsveranstaltungen auf die Integration der Resettlement-Flüchtlinge äusserten sich 64 Befragte in der Online-Befragung mit Bemerkungen:

- *Hilfe zur Akklimatisation [20 von 64 Antworten]*: Gemäss etwa einem Drittel der Personen, die diese Frage beantwortet haben, fördern die Informationsveranstaltungen das Systemverständnis der Flüchtlinge und tragen so dazu bei, dass sie sich möglichst gut auf ihr Leben in der Schweiz vorbereiten können.
- *Auseinandersetzung [15]*: Die Informationsveranstaltungen bieten den Resettlement-Flüchtlingen die Gelegenheit, Fragen zum Leben in der Schweiz zu stellen und helfen den Verantwortlichen durch die entstehenden Diskussionen, Abweichungen der Vorstellungen und der tatsächlichen Möglichkeiten nachzuvollziehen. Ohne diesen Kontext kann es den Betreuenden schwerfallen, Schwierigkeiten auf Seiten der Flüchtlinge richtig einzuordnen.
- *Hilfreiche Massnahme [15]*: Weitere Teilnehmende der Umfrage bezeichnen die Informationsveranstaltungen insgesamt für die Integration der Flüchtlinge als nützlich / hilfreich (ohne genauere Spezifizierung).
- *Effizienzfaktor [7]*: Über solche Veranstaltungen lässt sich die Informationsübermittlung gemäss einigen Personen auf effiziente Weise kanalisieren, da mehrere Flüchtlinge gleichzeitig und zu einer breiten Themenauswahl erreicht werden können.
- *Vernetzungsmöglichkeit [4]*: Die Informationsveranstaltungen bieten den Flüchtlingen die Gelegenheit sich untereinander zu vernetzen und so Ressourcen zu mobilisieren, die in der Zukunft hilfreich sein können.

Knapp ein Drittel der Personen, die zur Frage der Wirkung der Informationsveranstaltungen Stellung genommen haben, äusserte sich kritisch:

- *Frage der Nachhaltigkeit [19]*: Vielen Fachleuten scheint der Zeitpunkt der Informationsveranstaltungen zu früh angesetzt, da die Flüchtlinge kurz nach

der Ankunft zunächst mit ihrer Gesundheit und anderen Schwierigkeiten beschäftigt sind. Entsprechend fragen sie sich, wie viele der Informationen tatsächlich aufgenommen werden können bzw. wie nachhaltig die früh stattfindenden Informationsveranstaltungen sind.

- *Unnötige Wiederholung [7]*: Die Flüchtlinge haben die Informationen, die an den jeweiligen Veranstaltungen vermittelt werden, teilweise bereits mehrmals gehört, wodurch sich in den Augen einiger Personen eine unnötige Wiederholung ergibt.

In den Fokusgruppen bemerken die Coaches zur Wirkung mehrheitlich, dass die Informationsanlässe von den Flüchtlingen sehr begrüsst werden; sie werden mit einer vollkommen neuen Umgebung und Kultur konfrontiert und eine Vielzahl an Fragen benötigen dringend Klärung.

Der Zeitpunkt, an dem eine bestimmte Information übermittelt wird, spielt eine zentrale Rolle hinsichtlich einer erfolgreichen Aufnahme. Die Coaches schätzen, dass Informationen, die sie selbst übermitteln, weniger Gewicht haben, als wenn Fachspezialist/innen diese Aufgabe übernehmen. Etwas ernüchtert stellt ein Coach klar: "Wenn ich etwas sage, dann ist es wie Luft oder sie glauben mir nicht". Diesen Eindruck teilen andere Coaches. Diese Feststellung spricht für komplementäre Rollen bei der Informationsvermittlung je nach Art des Austausches und der Inhalte. Optimal ist bei grösseren Veranstaltungen der Beizug von ausgewiesenen Fachpersonen, die auch auf Fragen eingehen können.

Ferner sind die Coaches der Ansicht, dass sich der Austausch zwischen den Flüchtlingen und den Einheimischen²³ ganz besonders lohnt: Dieser hilft Ängste und Vorurteile abzubauen, indem u.a. Gemeinsamkeiten von beiden Kulturen gesucht werden, und erweist sich meistens für alle Beteiligten als sehr spannend und lehrreich.

Erfahrungen mit Pre-Departure Orientation (PDO)

Bei der Evaluation standen die kantonalen Integrationsmassnahmen im Vordergrund. Die vom Bund durchgeführten PDO wurden jedoch auf Wunsch des SEM in den Fokusgruppen mit den Coaches thematisiert.

Die Frage, welche Informationen den Flüchtlingen vor der Abreise in die Schweiz (in den Erstaufnahmelandern Libanon und Jordanien) im Rahmen der PDO vermittelt werden, beschäftigt viele Coaches.

²³ Welche sozusagen als «Expert/innen» der Schweizer Lebensweise im Rahmen von Informationsveranstaltungen auftreten.

Tatsächlich berichten Flüchtlinge gemäss den Befragten, dass ihnen Informationen bereits in Vorfeld übermittelt wurden und dass vieles, was sie nach ihrer Ankunft zu hören bekamen, Wiederholungen sind. Trotzdem zirkulieren ungenaue oder falsche Auskünfte, die zu Missverständnissen zwischen Flüchtlinge und Behörden / Coaches führen können. Einige Flüchtlinge erhielten offenbar die Information, dass sie sofort nach Ankunft in der Schweiz in Privatwohnungen ziehen würden, was meistens nicht stimmt. Die Enttäuschung ist entsprechend gross. Eine Mehrheit der Teilnehmenden nimmt an, dass Flüchtlinge irreführende Informationen zu den Wohnbedingungen über soziale Netzwerke erfahren, weiterleiten und sich so das Missverständnis Jahr für Jahr, Kohorte nach Kohorte wiederholt.

Weiter werden Kontextinformationen zu Land und Kantonen vermittelt, wobei die Coaches eine Bewertung davon, welche Information tatsächlich verstanden wurden, als schwierig erachten (bspw. hatten Flüchtlinge verstanden, dass die Schweiz in den Bergen liegt, was dazu führte, dass sie bei Ankunft Angst vor Höhenkrankheit hatten). Die Coaches berichten zudem, dass die Flüchtlinge nach der PDO ein Dokument unterschreiben müssen, wonach sie mit den Lebensbedingungen im künftigen Wohnkanton vertraut und einverstanden sind. Auch diese Vorkehrung schliesse Enttäuschungen nicht aus, doch trotzdem haben Missverständnisse seit Programmbeginn und im Vergleich zum Pilotprogramm tendenziell abgenommen.

Insgesamt bezeichnet eine Mehrzahl der Befragten die PDO als wichtige Informationsgrundlage, auf der aufgebaut werden kann. Eine gewisse Wiederholung der Informationen an verschiedenen Stadien vor und nach Einreise sei normal und manchmal sogar wünschenswert, da nicht alles beim ersten Mal verarbeitet werden kann.

Zudem schätzen die Coaches, die bereits am Pilot teilnahmen, dass die Personen heute besser informiert sind als während der Pilotphase und besser wissen, was von ihnen in der Schweiz erwartet wird. Man beobachte auch weniger als damals eine gewisse fordernde Haltung gegenüber der Schweiz. Sie führen dies auf eine Anpassung der Informationen und Inhalte der PDO zurück. Diesbezüglich kann an dieser Stelle die Rede von einem institutionellen Lernprozess sein.

Viele Coaches möchten gerne genauer über das Verfahren und die Inhalte der PDO-Veranstaltungen informiert sein.

5.4.4. Optimierungspotenzial

Die in den Fokusgruppen teilnehmenden Coaches machen folgende Vorschläge zur erfolgreichen Vermittlung von Informationen an die Flüchtlinge:

- Geschlechtergetrennte Gruppen: Wenn "heikle" Themen, wie Gleichstellung, Rollenmodelle, Gesundheit oder Sexualität angesprochen werden, sollten Frauen und Männer separat informiert werden (wobei im Idealfall

auch die durchführenden Personen (Coach, Fachperson, Dolmetschende) jeweils nach Geschlechtern zugeteilt werden sollten).

- Glaubwürdigkeit der Informationen: Viele Coaches teilen die Erfahrung, dass die Flüchtlinge Informationen besser aufnehmen, wenn sie ihnen von Fachpersonen aus den entsprechenden Bereichen vermittelt werden (nicht von den Coaches).
- Im Hinblick auf die organisatorischen Schwierigkeiten, die mit den Informationsveranstaltungen verbunden sind, raten die Coaches, die Veranstaltungen wenn immer möglich mit Kinderbetreuung durchzuführen, damit beide Elternteile teilnehmen können.
- Ferner wird empfohlen, Austausche zum Thema des Leidens, das mit der Flucht und dem Verlust der Heimat verbunden ist, zu ermöglichen. Ein Kanton hat bspw. das Thema mithilfe einer interkulturellen Vermittlerin mit Jugendlichen aufgearbeitet; diese Initiative, die auf Rollenspiele abstellte, habe ihnen Halt gegeben und sie motiviert, sich in der Schweiz zu verankern.

5.5. Einbezug von Freiwilligen

5.5.1. Zielsetzung

Die Vorgabe des SEM diesbezüglich lautet: *"Der Leistungserbringer informiert seine nicht-staatlichen Partnerorganisationen (Hilfswerke, Glaubensgemeinschaften, Quartiervereine, Migrantenorganisationen, Kultur- und Sportvereine etc.) über die Ankunft der Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 und fördert die Zusammenarbeit mit ihnen sowie die Zusammenarbeit mit Freiwilligen. Der Leistungserbringer koordiniert die Aktivitäten von Coach, staatlichen Stellen und Dritten. Die Wohngemeinden werden dazu angehalten, die Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 aktiv zu begrüßen und zu informieren sowie unter Einbezug der lokalen Organisationen, Vereinen und weiteren freiwillig tätigen Personen, ergänzende Aktivitäten vorzusehen (z.B. Götti-System, Vernetzungsanlässe, etc.)."* (Leistungsvereinbarung SEM/Kantone).

5.5.2. Umsetzung

Die folgende Tabelle veranschaulicht die verschiedenen Massnahmen, die im Bereich "Zusammenleben" geplant waren und legt dar, in wie vielen Kantonen Massnahmen zu den jeweiligen Aspekten zum Einbezug von Freiwilligen umgesetzt wurden.

Tabelle 3 Förderung von Massnahmen zum Einbezug Zivilgesellschaft (Zahl der Kantone)

	Ja	Nein	Keine Angabe
Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (Vereine, NGOs)	18	5	2
Vermittlung an Mentoringprogramme	8	14	3
Vernetzung mit Freiwilligen (direkte Vermittlung von Einsätzen)	19	5	1
Vernetzung mit weiteren Akteuren	9	8	8

Quelle: Kantonale Zwischenberichte, Stand 31.12.2018.

Kantone, welche die Massnahmen umgesetzt haben, wurden zusätzlich für die Berichterstattung gebeten, anzugeben, wie die Umsetzung erfolgte und ob die betroffene Massnahme institutionalisiert wurde.

- *Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen:* Organisationen und Vereine, mit welchen die Flüchtlinge vernetzt wurden, sind u.a. Caritas (Co-Pilot; LINK), Pro Juventute, HEKS, SRK, "Femmes-Tische", Freiwilligen-Plattformen, Freiwilligenangebote in den Kollektivunterkünften, verschiedene Anlässe und Vereine in den Gemeinden. Die Vernetzung mit den NGOs ist vermutlich in den meisten Fällen institutionalisiert (Leistungsvereinbarungen).
- *Vermittlung an Mentoringprogramme:* Vier Kantone erwähnen ein Mentoringprogramm, in dessen Rahmen sich Freiwillige mit den Flüchtlingen vernetzen und sie begleiten. In einigen Fällen wurde ein solches "Göttisystem" auch mit Personen umgesetzt, welche selber vor längerer Zeit in die Schweiz immigriert sind (z.B. wurde eine Arabisch sprechende Familie, die seit längerem in der Schweiz wohnt, mit einer neu zugezogenen Familie in Kontakt gebracht (*Peer mentoring*)). In einem Kanton hat die Grundschule für die Kinder ein Mentoringangebot initiiert.
- *Vernetzung mit Freiwilligen:* Es werden u.a. die freiwilligen informellen Einsätze von Lehrpersonen erwähnt. Der Austausch mit Nachbarn und Nachbarinnen erfolgt ebenfalls auf informeller Ebene. Ein Kanton vernetzt jeden Flüchtling mit einer freiwilligen Begleitperson am jeweiligen Wohnort. In einem Kanton gibt es in fast allen Gemeinden "mitenand" Vereinigungen, die Freiwillige mit Flüchtlingen vernetzen. Zwei Kantone schliesslich haben anfänglich ausdrücklich auf diese Vernetzung verzichtet. Welche Überlegungen hinter diesem Entscheid stehen, wird nicht erläutert, aber in anderem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass eine Vernetzung nur

ab minimalen Sprachkenntnissen (in Landessprachen) Sinn machen würde (welche zu Beginn nicht gegeben seien).

- *Vernetzung mit weiteren Akteuren:* Die spezifische Vernetzung von Kindern und Jugendlichen in Sportvereinen wird mehrmals erwähnt. Auch Unterstützung durch Freiwillige bei den Hausaufgaben / bei der Nachhilfe wird hier aufgeführt.

Aus den Fokusgruppengesprächen ging hervor, dass verschiedene Kantone über eine Koordinationsstelle für Freiwillige verfügen (darunter viele grössere, die bereits längere Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Freiwilligen im Migrationsbereich haben). Bemerkenswert ist auch, dass in einem Fall das Resettlement-Programm klar den Impuls zum Aufbau einer Koordinationsstelle gegeben hat, während es in anderen Kantonen dazu beigetragen hat, diese weiter zu entwickeln. Die Coaches (bzw. Sozialarbeitenden) können sich an diese Stellen / Ansprechpersonen wenden, um die betreuten Flüchtlinge mit Freiwilligen in Verbindung zu setzen. Oft werden "Paare" gebildet, wobei darauf geachtet wird, dass die Profile zueinander passen (*Matching*). In einigen Kantonen übernehmen NGOs die Funktion der Koordinationsstelle.

In anderen Kantonen, welche über keine Koordinationsstelle verfügen, nehmen entweder Freiwillige auf eigene Initiative Kontakt mit Flüchtlingen auf oder die Coaches sind die Ansprechpersonen der Freiwilligen. Dabei ist es gemäss den Coaches für sie eine grosse Herausforderung, die Übersicht zu behalten (wer wird von wem begleitet und für welche Tätigkeiten?) und es ist eine erhebliche zusätzliche Arbeitslast zu erwarten. Ein Beteiligter spricht für viele, wenn er sagt: "Ich finde den Beizug von Freiwilligen wertvoll für die soziale Integration, aber es ist keine Entlastung für die Coaches."

Die Freiwilligen-Praxis hat sich seit den Anfängen des Resettlement-Programms in einigen Kantonen weiterentwickelt: Gemäss den Coaches wurden zunächst die meisten Flüchtlinge an Freiwillige vermittelt. Mit der Zeit zeigte sich, dass dieses Vorgehen nicht immer sinnvoll ist (bspw., wenn sich die beiden Seiten kaum verständigen konnten) und auch nicht immer von den Flüchtlingen erwünscht ist. Heute werden die Vernetzungen fallweise vorgenommen – manchmal auch nur auf Nachfrage der Flüchtlinge selbst. Hingegen wird genauer darauf geachtet, dass die "Paare" ausgeglichen sind. Zudem ist der Zeitpunkt des Einsatzes von Freiwilligen relevant: Besonders sinnvoll ist die Unterstützung, sobald die Flüchtlinge in eine Privatwohnung ziehen (nach der Kollektivphase); Freiwillige tragen wesentlich zum Einleben im Quartier / in der Wohngemeinde bei.

5.5.3. Einschätzungen zur Wirkung

Wie in Abbildung 1 dargestellt, erachten 41% der Personen, die an der Online-Befragung teilnahmen, die Wirkung des Einbezugs von Freiwilligen als positiv, weitere 45% erachten sie als eher positiv. 11% nehmen keine Wirkung auf den weiteren Integrationsverlauf wahr. Je 1% geht gar von einer negativen resp. eher negativen Wirkung aus.

Zum Einfluss der Freiwilligenarbeit auf die Integration der Resettlement-Flüchtlinge äusserten sich 74 Personen detailliert. Gemäss diesen Personen bietet der Einbezug von Freiwilligen verschiedene Vorteile:

- *Integrationsunterstützung [27 von 74 Antworten]:* Der Einbezug von Freiwilligen fördert die soziale Integration der Flüchtlinge, indem diese die Neuankömmlinge beim Einleben in der Schweiz bzw. vor Ort unterstützen. Durch den Austausch können die Flüchtlinge ihr Netzwerk auf- und ausbauen und können so z.B. vereinfachten Zugang zu Vereinen und anderen Organisationen erhalten. Die Freiwilligen bilden dadurch unter anderem eine Brücke zur Aufnahmegesellschaft.
- *Entlastung der Fachpersonen [25]:* Der Einbezug von Freiwilligen stellt für die Fachpersonen eine Entlastung dar, da erstere Aufgaben übernehmen können, für die den Fachpersonen keine Zeit bleibt, und wird entsprechend als hilfreiche Unterstützung angesehen.
- *Sprachförderung [9]:* Durch den Austausch mit Freiwilligen können die Flüchtlinge ihre Sprachkenntnisse anwenden und durch das regelmässige Üben verbessern.
- *Gegenseitige Bereicherung [6]:* Die Begegnungen zwischen Freiwilligen und Flüchtlingen können zu einer gegenseitigen Bereicherung durch den kulturellen und sonstigen Austausch führen.
- *Ansprechpersonen [4]:* Die Freiwilligen stehen den Flüchtlingen als ausserbehördliche Ansprechpersonen zur Verfügung. Dies ermöglicht den Flüchtlingen, bei Konflikten und Schwierigkeiten auf die Freiwilligen als weitere Unterstützung auszuweichen.

Allerdings bedeutet der Einsatz von Freiwilligen auch immer einen Mehraufwand für die Fachpersonen:

- *Freiwilligenbetreuung verlangt Ressourcen [24]:* Für eine professionelle und den Bedürfnissen entsprechende Begleitung von Flüchtlingen durch Freiwillige müssen diese vorzugsweise durch Fachpersonen sorgfältig ausgewählt und informiert werden. Durch dieses Vorgehen werden die Freiwil-

ligen in die Betreuungsstruktur eingegliedert und die verantwortlichen Stellen behalten den Lead. Dies bedingt jedoch einen zusätzlichen Ressourcenaufwand von Seiten der Fachpersonen.

- *Verständigung ist grundlegend [10]*: Der Einbezug von Freiwilligen wird von einigen Personen erst ab dem Punkt als sinnvoll erachtet, an dem eine sprachliche und inhaltliche Grundverständigung zwischen den Flüchtlingen und Freiwilligen möglich ist.
- *Konfliktpotential [9]*: Teilweise stimmen die Vorstellungen der Freiwilligen bzgl. ihres Engagements nicht mit jenen der Flüchtlinge überein, weshalb es zu Spannungen kommen kann. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn Freiwillige eine grössere Dankbarkeit von den von ihnen begleiteten Flüchtlingen erwarten oder wenn Flüchtlinge mehr Hilfestellung von den Freiwilligen erwarten. Um dies zu vermeiden, müssten die geleisteten Dienste vorher besprochen werden.

Sechs Personen merken an, dass kein Einbezug von Freiwilligen bei der Betreuung von Resettlement-Flüchtlingen stattfindet. Inwiefern das auf tatsächliche Gegebenheiten oder auf fehlenden Informationen beruht, ist unklar.

Praktisch alle Teilnehmenden in den Fokusgruppen sind sich einig: Freiwillige können wertvolle Leistungen erbringen, die ausser Reichweite von bezahlten Fachkräften sind, u.a., weil die Beziehungen über einen professionellen Rahmen hinaus gehen können. So haben Freiwillige eher die Möglichkeit, persönliche Kontakte und damit ein intensiveres Vertrauensverhältnis als Coaches aufzubauen. Vereinzelte Fachpersonen bleiben gegenüber dem Einsatz von Freiwilligen in der Begleitung von Flüchtlingen dennoch skeptisch: Einerseits aufgrund des zusätzlichen (Koordinations-)Aufwands, der dadurch entsteht, und andererseits wegen des Verhaltens von einzelnen Freiwilligen, die sie gegenüber den Flüchtlingen bzw. gegenüber der Sozialarbeit als zu starke Einmischung und kontraproduktiv einschätzen.

Aus den Fokusgruppengesprächen ging weiter hervor, dass im Bereich des Miteinbezugs von Freiwilligen ausschlaggebend ist, wie dieser organisiert / institutionalisiert ist. Es braucht eine klare Auftragsklärung und Aufgabenaufteilung, wobei der/die Coach – falls er/sie direkten Kontakt zu Freiwilligen hat - die Federführung haben sollte.

Äusserst positiv wirken sich Freiwilligeneinsätze gemäss den Aussagen in den Fokusgruppen im Bereich der Sprache aus. Eine wichtige Aufgabe besteht darin, möglichst zusätzlich zu Sprachkursen auch Konversation zu üben, insbesondere mit Personen(gruppen), die nur selten die Gelegenheit haben, das Haus zu verlassen (Ältere Personen, Mütter, Behinderte / Kranke). Ähnlich wichtig ist die Hausaufgabenhilfe

für Kinder und Jugendliche. Besonders hilfreich ist der Einsatz von Freiwilligen auch dabei, Flüchtlinge persönlich zu begleiten, um ihnen zu zeigen, wo Behörden, Geschäfte, Ärzte, Schule, Freizeitangebote usw. zu finden sind und wie man diese Stellen erreicht (Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, Orientierung zu Fuss). Dies ist eine fundamentale Aufgabe in Hinsicht der Autonomisierung der Geflüchteten, für welche Coaches / Sozialarbeitenden oft zu wenig Zeit haben bzw. die teilweise nicht in ihrem Pflichtenheft steht. Auf einer anderen Ebene erwähnen die Fachpersonen die Vernetzung mit Vereinen und/oder Freizeitaktivitäten (bspw. Fitness, Fussball, Kochen oder Gärtnern). Grundsätzlich positiv ist es, wenn Freiwillige den Flüchtlingen nicht nur die Türe zu neuen Aktivitäten öffnen, sondern sie in ihre eigenen Bekanntenkreise aufnehmen.

Die vielleicht grösste Schwierigkeit, die die Coaches der Fokusgruppen mit Freiwilligen erleben, entsteht, wenn letztere den Flüchtlingen falsche, ungenaue oder widersprüchliche Informationen vermitteln: "Am Schluss glauben uns die Flüchtlinge nicht mehr", betonen die betroffenen Fachpersonen. Es kann gar zu Auseinandersetzungen kommen, wenn Freiwillige, die sich teils politisch aktiv für Rechte im Asylbereich einsetzen, unrealistische Forderungen an sie richten. Ein Coach wurde beispielsweise beschuldigt, die Flüchtlinge in unwürdigen Wohnbedingungen unterzubringen; als Vertreter der Behörden wurde er so zur Zielscheibe. Coaches / Sozialarbeitende müssen dann den Flüchtlingen erneut erklären, dass ihre Ansprüche zu hoch angesetzt sind (bspw. bezüglich des Umzugs in eine andere Wohnung). Solche Interventionen von Dritten schaden dem Vertrauensverhältnis zwischen Coach und Flüchtlingen.

Ebenso problematisch ist es gemäss der Befragten, wenn Freiwillige Aufgaben anstelle der Flüchtlinge erledigen: "Wir verfolgen das Ziel der Autonomisierung der Flüchtlinge und solche Eingriffe sind Sabotage", meint ein Coach zu diesem Thema. Auch sei es heikel, wenn Freiwillige eine gewisse Distanz nicht einhalten und sich in private Angelegenheiten einmischen. Flüchtlinge müssen lernen, sich von aufdringlichen Personen(Gruppen) zu schützen (in ländlichen Kantonen seien religiöse Gruppierungen fast unumgängliche Akteure, die jedoch teilweise dazu neigen, zu versuchen, die Flüchtlinge von bestimmten Glaubensformen zu überzeugen). Ein Coach argumentiert: "Wir machen keine Schweizer aus diesen Personen, das muss den Freiwilligen immer klargemacht werden."

Ferner wird bemerkt, dass die Freiwilligen im Migrationsbereich nicht mehr so zahlreich wie vor einigen Jahren sind. Gewisse Kantone müssen Flüchtlinge auf lange Wartelisten eintragen. Schliesslich sind Freiwillige "keine sichere Sache", wie es ein

Coach ausdrückt, sie können sich (fast) jederzeit zurückziehen, was die Zusammenarbeit nicht erleichtert.

5.5.4. Optimierungspotenzial

Anliegen und Empfehlungen der Fokusgruppen hinsichtlich der Einbindung von Freiwilligen sind folgende:

- An erster Stelle – um die Coaches / Sozialarbeitenden nicht zusätzlich zu belasten – braucht es eine professionelle Koordination und Betreuung der Freiwilligen, die nicht in allen Kantonen vorhanden ist. Dafür werden Ressourcen benötigt.
- Folglich darf die Einbindung von Freiwilligen nicht aufgrund eines (vermeintlichen) Sparpotenzials geschehen: Besonders heikel ist diese Praxis bspw. bei Übersetzungsarbeiten und bei sensiblen Themenbereichen (z.B. Gesundheit, Finanzen usw.). Generell möchte man aus Nachhaltigkeitsgründen zudem die Überforderung der Freiwilligen verhindern.
- Zentral ist ebenfalls die Anerkennung der geleisteten Arbeit von Freiwilligen durch die Coaches und die Behörden. Die Befragten schildern verschiedene Arten von Gegenleistungen, die sich bewähren: Spesenentschädigungen, Bereitstellen von Material oder Fahrzeugen, koordinierte Intervention/Supervision, Weiterbildung und Kurse über die Rolle und Grenzen der Freiwilligenarbeit, Informationskurse über Syrien und Informationsveranstaltungen mit Hintergrundinformationen zum Programm und den Flüchtlingen, Anerkennung des Einsatzes der Freiwilligen im Rahmen eines offiziellen Anlasses (beispielsweise einem Essen mit politischen Verantwortlichen).

6. Gesamtwirkung des Programms

Nachdem in Kapitel 5 die Umsetzung und Wirkung einzelner Instrumente betrachtet wurde, wird nachfolgend eine übergeordnete Sicht auf die Wirkung des Integrationsprogramms Resettlement-II eingenommen.

6.1. Auswirkungen auf den Integrationsverlauf

Aus den strategischen Zielen des Resettlement-II-Integrationsprogramms (siehe Kapitel 3) lassen sich im Bereich Zusammenleben zwei Wirkungsziele ableiten: einerseits sollen die Flüchtlinge mit den Lebensverhältnissen und Regeln in der Gemeinde (im Kanton, in der Schweiz) vertraut und andererseits mit der lokalen Bevölkerung vernetzt sein. Eine Konkretisierung der Wirkungsziele (z.B. welcher Anteil der Flüchtlinge es zu welchem Zeitpunkt erreicht haben sollte) fehlt hingegen in der Zielformulierung. Aus dem Ziel "Fördern und Fordern" ergibt sich kein direktes Wirkungsziel, welches es für die Flüchtlinge zu erreichen gilt. In Anlehnung an die Evaluationen des Pilotprojekts Resettlement nehmen wir die sprachliche und die berufliche Integration als Indikator für eine positive Wirkung auf den Integrationsverlauf in Betracht.

Die Teilnehmenden der Online-Befragung wurden gefragt, bei wie vielen Flüchtlingen diese Ziele (bisher) erreicht wurden. Es muss beachtet werden, dass das Resettlement-II-Programm für die zuletzt eingereisten Flüchtlinge noch bis im Frühjahr 2021 andauert, also keine abschliessende Beurteilung der Zielerreichung gemacht werden kann.

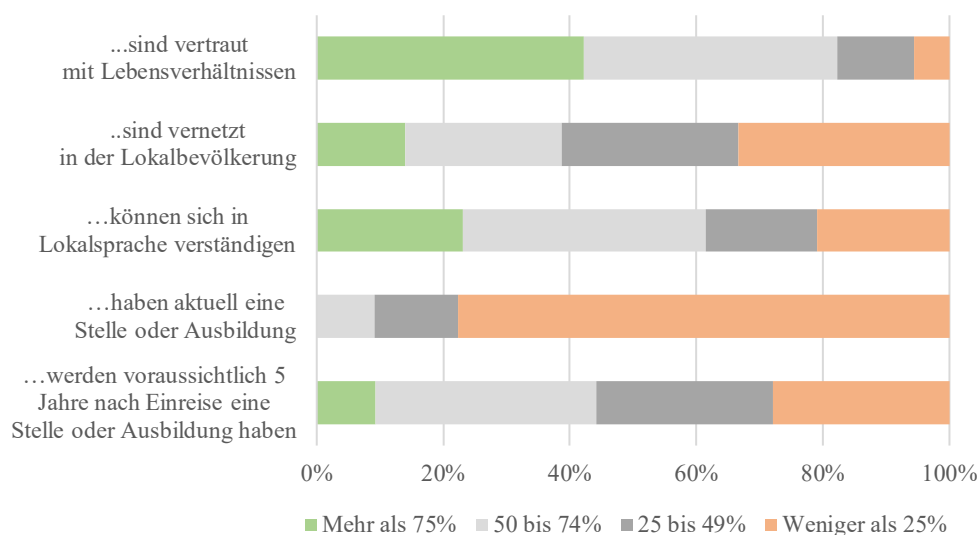
Die höchste Zielerreichung wird bei der Vertrautheit der Flüchtlinge mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz beobachtet (durchschnittliche Einschätzung der Befragten: 65% der Flüchtlinge erreichen dieses Ziel), gefolgt von der sprachlichen Integration (51%) und der Vernetzung in der lokalen Bevölkerung (40%). Bei der beruflichen Integration wurde unterschieden zwischen der aktuellen Erwerbstätigkeit resp. Teilnahme an einer Ausbildung (14%) und der prognostizierten Erwerbstätigkeit resp. Ausbildung in fünf Jahren (41%).²⁴

²⁴ Laut Aussagen in den Fokusgruppen haben bestimmte Personengruppen per se geringe Chancen auf Ausbildung (bspw. junge IV-Rentner/innen über 20 Jahren) oder berufliche Integration (ältere Personen und Analphabeten), da die Hürden zu hoch sind. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Coaches aus den Fokusgruppen, diese Personen im zweiten Arbeitsmarkt aufzunehmen (bzw. einen solchen aufzubauen), mit dem Ziel ihnen zumindest Tagesstruktur und Beschäftigung zu bieten.

Angesichts der fehlenden Zielwerte fällt es schwer, allgemeine bewertende Aussagen zu machen. Dies umso mehr, als dass für viele Kohorten das zwei Jahre dauernde Programm noch nicht abgeschlossen ist.

Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, wie die Einschätzungen der Befragten verteilt sind. So schätzen beispielsweise etwas mehr als 40% der Befragten, dass mehr als 75% der Flüchtlinge mit den Lebensverhältnissen vertraut sind.

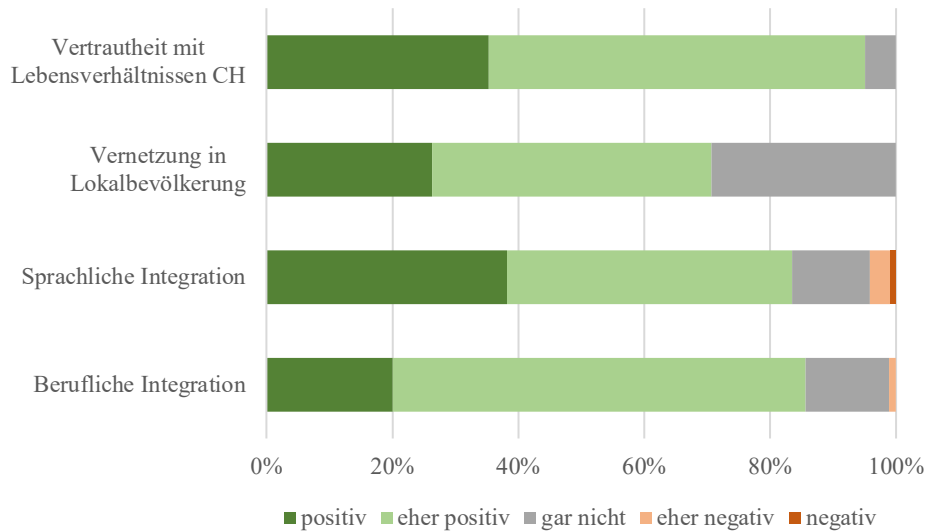
Abbildung 3 Welcher Anteil der Resettlement-II-Flüchtlinge ...?



Quelle: Online-Befragung, Anzahl Antworten pro Frage (von oben nach unten): 90, 93, 91, 76, 86.

Auf die Frage nach dem Einfluss des Integrationsprogramms auf die Zielerreichung wurde mehrheitlich mit "positiv" oder "eher positiv" geantwortet. Der grösste Beitrag wird dabei bei der Vertrautheit mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz wahrgenommen, der kleinste bei der Vernetzung. Gemäss Aussagen aus den Fokusgruppen könnte dies damit zusammenhängen, dass dieses Ziel nicht systematisch verfolgt wird und vor allem in den ersten Aufenthaltsphasen bzw. in Aufnahmezentren eine grosse Herausforderung darstellt.

Abbildung 4 Wie schätzen Sie den Einfluss des Integrationsprogramms auf die folgenden Aspekte der Integration der Flüchtlinge ein?



Quelle: Online-Befragung, Anzahl Antworten pro Aspekt der Integration (von oben nach unten): 102, 99, 97, 90.

Humanitäre Sofortmassnahme Libyen

Einige Kantone nahmen ebenfalls Flüchtlinge aus Libyen als Teil einer humanitären Sofortmassnahme auf. Die Vertreter/innen dieser Kantone wurden gebeten, in der Online-Befragung auf allfällige Unterschiede bzgl. des Integrationsprozesses dieser Flüchtlingsgruppe und der Resettlement-Flüchtlinge einzugehen und zu schätzen, ob die Wirkung des Integrationsprogramms bei den Flüchtlingen aus Libyen anders zu beurteilen ist als bei jenen des Resettlement-Programms. Zu diesen Fragen äusserten sich 33 Personen.²⁵

Die Rückmeldungen von etwa einem Drittel [13] der Antwortenden wiesen dem Integrationsprogramm bei beiden Flüchtlingsgruppen dieselbe Wirkung zu. Drei weitere Personen gaben an, die Wirkung nicht vergleichen zu können, da die Flüchtlinge der humanitären Sofortmassnahme in Libyen einen anderen kulturellen Hintergrund hätten und somit andere Bedingungen für den Integrationsprozess vorhanden seien. Die restlichen Befragten äusserten sich nicht direkt zur Frage der unterschiedlichen Wirkung, führten jedoch nachfolgende Aspekte auf, welche zumindest teilweise auf beobachtete Differenzen hinweisen:

- *Intensivere Begleitung [4 von 32 Antworten]:* Gemäss einigen Personen ist bei den Flüchtlingen der humanitären Sofortmassnahme Libyen eine intensivere Begleitung notwendig.

²⁵ Die weiteren Befragten konnten aufgrund mangelnder oder sehr vereinzelter Erfahrungen keine Aussagen zu dieser Gruppe machen.

- *Kommunikationsschwierigkeiten [4]*: Da die Flüchtlinge aus Libyen einen anderen kulturellen Hintergrund als die restlichen betreuten Flüchtlinge aufweisen, führt dies aufgrund fehlender Dolmetscher/innen der entsprechenden Sprache zu Kommunikationsschwierigkeiten.
- *Gesundheit [4]*: Flüchtlinge aus Libyen weisen gemäss den Befragten mehr Gesundheitsprobleme auf im Vergleich zu den Resettlement-Flüchtlingen.
- *Motivation [3]*: Bei diesen Flüchtlingen wird teilweise eine stärkere Motivation beobachtet, sich zu integrieren.
- *Bildungsstand [3]*: Einige Flüchtlinge aus Libyen hätten aufgrund ihrer Englischkenntnisse weniger Schwierigkeiten. Die Befragten bezogen sich in diesen drei Fällen auf Flüchtlinge, welche einen Teil ihrer Schulzeit auf Englisch absolvierten und dadurch bereits mit dem lateinischen Alphabet vertraut sind.

6.2. Einflussfaktoren

Den Teilnehmenden der Online-Befragung wurde die Frage gestellt, welche Hürden auf kantonaler und nationaler Ebene die Integration der Resettlement-II-Flüchtlinge bisher erschwerten²⁶, welche Faktoren die Integration der Resettlement-II-Flüchtlinge erleichterten und welche Lessons Learned diesbezüglich aus dem Programm gezogen werden können. Die genannten Hürden stammen besonders häufig aus dem Bildungsbereich oder es handelt sich um persönlich bedingte Hürden der Flüchtlinge. Unter den erleichternden Faktoren wiederum wurden besonders häufig die Integrationsmassnahmen erwähnt.

Hürden bei der Integration

Aus der Online-Befragung gingen nachfolgende Hürden bei der Integration hervor. Gemäss vier Personen bestehen hingegen keine Hürden auf kantonaler oder nationaler Ebene, welche die Integration der Resettlement-Flüchtlinge erschweren.

Hürden im Bildungsbereich:

- *Ungenügende Bildungsmaßnahmen [12 von 87 Antworten]*: Die Bildungsmaßnahmen für die Resettlement-Flüchtlinge sind aus Sicht verschiedener Befragter noch zu wenig an die Bedürfnisse der Flüchtlinge angepasst. Dies betrifft sowohl organisatorische als auch inhaltliche Faktoren. So erschwert z.B. ein zentralisiertes Angebot den Zugang für dezentral untergebrachte

²⁶ Dabei wurde in den Antworten nicht explizit zwischen kantonalen und nationalen Hürden unterschieden, weshalb in der folgenden Aufzählung ebenfalls keine Unterscheidung vorgenommen wird, zumal die Ursachen der Hürden in den wenigsten Fällen auf nur eine dieser Ebenen zurückzuführen sind. Die Zuteilung zu Themenbereichen wurde durch das Evaluationsteam vorgenommen.

Personen oder es existieren keine sonderpädagogischen Betreuungsmöglichkeiten. Mangels Diplomanerkennung und passender Brückenangebote bleibt zudem der Zugang in tertiäre Bildungsangebote eine Herausforderung.

Hürden im Arbeitsbereich:

- *Arbeitsrechtliche Bestimmungen resp. Information darüber [6]*: Befragte bringen an, dass arbeitsrechtliche Bestimmungen wie z.B. eine aufwendige Administration bei der Anstellung von Flüchtlingen Hürden darstellen. Inwieweit sich dies auf effektive Mehraufwände (u.a. im Zusammenhang mit der Meldepflicht, Lohnfragen) bezieht oder über mangelnde Information bei den Arbeitgebern, ist eine offene Frage. Als weitere Hürde für die berufliche Integration wurden in diesem Zusammenhang Mindestlöhne, wie sie in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vorgesehen sind, genannt.
- *Fehlende Arbeitseinsatzplätze [4]*: Gemäss einigen Befragten fehlt es an niederschwelligen Arbeitseinsatzplätzen für Flüchtlinge bzw. Personen mit wenig bis keiner Bildung. Dies erschwert es den Resettlement-Flüchtlingen, Arbeitserfahrungen zu sammeln.

Hürden im Unterbringungsbereich:

- *Unterbringungssituation [6]*: Vor allem die Unterbringung in Kollektivstrukturen wird in einigen Fällen als Hürde für die Integration angesehen. So kann sich zum Beispiel Unmut bei engen Platzverhältnissen, Lärm usw. schneller ausbreiten, womit der Integrationsprozess in den Hintergrund rückt.
- *Wohnungsmarkt [6]*: Die Suche nach geeigneten Wohnungen wird für Flüchtlinge ebenfalls als Herausforderung bezeichnet, da diese aufgrund ihrer Herkunft nicht immer akzeptiert würden und der bezahlbare Wohnraum je nach Ort stark begrenzt ist.²⁷

Hürden in der Betreuung:

- *Autonomiebehinderung [3]*: Wie von einigen Befragten kritisiert wird, kann eine zu enge Begleitung der Flüchtlinge dazu führen, dass deren Eigenständigkeit in der Schweiz zu wenig gefördert wird.

²⁷ Verschiedene neuere Studien belegen die Existenz solcher Hürden. Vgl. Auer et al 2019; Foroutan und Hamann 2017

- *Unklare Rollendefinition [3]*: Eine unklare Rollendefinition bei der Betreuung – zum Beispiel was das Coaching beinhaltet – führt gemäss einigen Personen zu Unsicherheiten und Fragen in Bezug auf die Verantwortung bei spezifischen Themen.
- *Erschwerter Zugang zur IV [3]*: Der erschwerte Zugang zur IV bedeutet, dass Flüchtlingen der Zugang zu deren spezifischen Bildungsmaßnahmen ebenfalls nicht offensteht, obwohl einige von ihnen stark davon profitieren könnten.

Hürden im Gesundheitsbereich:

- *Ungenügende gesundheitliche Versorgung [3]*: Einige Befragte bemängelten den Umfang der lokalen Angebote zur Behandlung gesundheitlicher Probleme, insbesondere jene psychischer Natur.

Beschränkungen des Angebots:

- *Ungenügende Kinderbetreuung [8]*: Teilweise stehen keine Krippenplätze zur Verfügung, wodurch die Betreuungslast der Kleinkinder auf die Eltern zurückfällt und diese sich wiederum weniger auf ihren eigenen Integrationsprozess konzentrieren können.
- *Zu geringes Budget [6]*: Einige Personen nannten als Hürde fehlende finanzielle Ressourcen, die für das Resettlement-Programm eingesetzt würden.
- *Mangelhafte interinstitutionelle Zusammenarbeit [4]*: Als weitere Schwierigkeit wurde teilweise die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen involvierten Institutionen und Behörden genannt.
- *Frage der Kostenübernahme [3]*: Die unklare Regelung bzgl. der Verantwortung für Kosten bei ausserordentlichen Leistungen, wie sie zum Beispiel bei Übersetzungen im Gesundheitswesen anfallen, die nicht von der Krankenversicherung getragen werden, wird von einigen Personen ebenfalls als Hürde genannt.

Rechtliche Hürden:

- *Erschwerte Familienzusammenführung [3]*: Bei einigen Flüchtlingen führten Schwierigkeiten oder Verzögerungen bei der Familienzusammenführung mit Angehörigen, die sich im Ausland befinden, zu einer grossen psychologischen Belastung. Bei Angehörigen, die nicht zur Kernfamilie gehören, stösst zudem die fehlende Möglichkeit des Familiennachzugs auf Unverständnis.

Persönlich bedingte Hürden:

- *Vulnerabilität [13]*: Als integrationsbehindernd wurde wiederholt die grosse Vulnerabilität der Resettlement-Flüchtlinge erwähnt, welche unter anderem auf gesundheitliche Probleme, das Alter und schwierige Familienkonstellationen zurückzuführen ist.
- *Bildungsressourcen [13]*: Ein Hindernis bei der Integration stellt gemäss einigen Befragten auch die fehlende oder mangelhafte schulische oder berufliche Bildung der Resettlement-Flüchtlinge dar, die sich in der Folge auf deren Spracherwerb und die berufliche Integration auswirkt.
- *Kultureller Hintergrund [8]*: Der unterschiedliche kulturelle Hintergrund der Flüchtlinge sowie die damit einhergehenden Werte werden von einigen Personen als Hürden bei der Integration angesehen.
- *Erwartungen [5]*: Die Vorstellungen und Erwartungen der Flüchtlinge in Bezug auf ihr Leben in der Schweiz unterscheiden sich teilweise stark von der Realität, was zu Konflikten führen kann.
- *Fehlende Motivation [3]*: Einigen der Flüchtlinge mangelt es gemäss einigen Befragten an der Motivation, sich in der Schweiz ein neues Leben aufzubauen und sich somit auf den Integrationsprozess einzulassen.

Religiöse Zeichen als Herausforderung

Im Rahmen der Fokusgruppen konnten die Coaches ein zusätzliches Thema in Zusammenhang mit ihrer Funktion einbringen. In einer Gruppe wurde die Ausgrenzung von Flüchtlingen aufgrund sichtbarer religiöser Zeichen thematisiert.

Coaches und Sozialarbeitende sind in ihrer Praxis immer wieder mit Fällen von Diskriminierungen ihrer Klienten konfrontiert (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt und bei der Wohnungssuche). Vor allem Flüchtlinge, die wegen sichtbaren religiösen Merkmalen auffallen, sind öfters von (offensichtlicher) Ablehnung betroffen. Ein Coach fragte sich, wie das sensible Thema mit den Flüchtlingen am besten anzusprechen sei. Andere Teilnehmende der Fokusgruppe schlugen aufgrund eigener Erfahrungen folgende Handlungsansätze vor:

- Über die möglichen Hürden informieren, die mit dem Tragen von sichtbaren religiösen Merkmalen verbunden sind; bspw. wurde in einem Kanton durch Muslime aus der Region eine Informationsveranstaltung über das Thema Religion und Arbeit organisiert: gemäss Coach zeigten die Informationen mehr Wirkung, da sie von Gleichgesinnten übermittelt wurden.
- Positive Vorbilder, Erfolgsgeschichten hervorheben: Diese Strategie kann einen Dominoeffekt auslösen (bspw. junges Mädchen, das spontan das Kopftuch abgelegt hat und zu Hause mit Erfolg zeigen konnte, dass sie so bessere Aussichten auf Bildung hat; dies kann andere ermutigen, ähnliche Schritte zu unternehmen).
- Den Betroffenen praktische Ratschläge vermitteln: Bspw. Frauen abraten, schwarzgekleidet aufzutreten, sondern farbige Kleidung anzuziehen (inklusive Kopftuch, da diesbezüglich keine religiösen Vorschriften gelten). Somit können die Frauen gemäss

Fachpersonen einen Schritt in Richtung der Schweizer Gesellschaft machen, ohne sich von ihrer Gemeinschaft abzugrenzen.

- Ängste bei den Arbeitgebenden abbauen: Einzelne Kantone berichten, in dieser Hinsicht die Arbeitgebenden aufzusuchen und aufzuklären. Mehrere Teilnehmende betonen, dass auch Sozialdienste mit gutem Beispiel vorangehen müssten. Im Kanton Genf nimmt ein neues Gesetz über Laizismus diesen Bemühungen jedoch den Wind aus den Segeln, bedauert ein Coach, da künftig Staatsangestellte keine religiösen Symbole bei der Arbeit mehr tragen dürfen.²⁸

Eindeutig geht aus den verschiedenen Vorschlägen aus der Fokusgruppe hervor, dass die Frage der Ausgrenzung aufgrund sichtbarer religiöser Zeichen hauptsächlich mit Frauen, die ein Kopftuch tragen, in Verbindung gebracht wird. Auch zeigen die Beispiele aus der Praxis, dass mehrheitlich darauf gezielt wird, die Frauen zu warnen, zu informieren, zu ermutigen oder zu beraten in Hinsicht einer potenziellen Anpassung ihres Auftretens. Der letztgenannte Ansatz schlägt einen alternativen Weg ein, indem sich die Bemühungen (auch) an die Einheimischen richten.

Innovative / gelungene Ansätze, Massnahmen oder Umsetzungsformen

Nebst den Vorgaben der spezifischen Integrationsmassnahmen, die vom Bund für die Umsetzung des Resettlement-II-Programms vorgegeben waren, hatten die Kantone gewisse Freiheiten bei deren Umsetzung. Es stand ihnen auch frei, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Um für zukünftige Resettlement-Programme und die Weiterentwicklung der Integrationsprogramme allgemein Erkenntnisse zu gewinnen, wurden die Teilnehmenden der Online-Umfrage gefragt, welche Ansätze, Massnahmen oder Umsetzungsformen ihnen in ihrem Kanton besonders innovativ oder gelungen erscheinen. In 88 Antworten wurden nachfolgende Instrumente genannt. Viele der genannten Aspekte wurden auch auf die Frage, welche Faktoren die Integration erleichtern, genannt, weshalb diese Antworten nachfolgend punktuell ergänzend aufgeführt sind

- *Coaching [25 von 86 Antworten]*: Das Coaching wurde in vielen Fällen als besonders hilfreich für eine gute Begleitung der Flüchtlinge sowie zur Integrationsförderung genannt. Zudem wurde das Coaching von rund der Hälfte der Antwortenden als wichtiger Faktor für eine erleichterte Integration genannt. Ein spezifischer Aspekt des Coachings wurde zudem als besonders förderlich erachtet: Verfügen die Betreuenden über interkulturelle Kompetenzen wie Kenntnisse über die Herkunftsländer der Flüchtlinge oder

²⁸ Loi sur la laïcité de l'Etat, in Kraft seit März 2019. Vgl. www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a2_75.html#:~:targetText=La%20neutralit%C3%A9%20religieuse%20de%20l,d'appartenance%20religieuse%20ou%20non.

der Herkunftssprache, wirkt sich dies positiv auf das Betreuungsverhältnis aus. Dies wird verstärkt, wenn den Flüchtlingen Verständnis für ihre Situation und das Erlebte entgegengebracht werden.

- *Informationen zur Schweiz [16]*: Verschiedene Kantone setzten Massnahmen um, die der Einführung der Flüchtlinge in die Schweizer Lebenswelt dienten. Darunter fallen Informationsveranstaltungen, thematische Kurse oder auch Aktivitäten mit Einheimischen. Das Vermitteln von Informationen zum Leben in der Schweiz wurde auch als erleichternder Faktor häufig genannt, da die Flüchtlinge so ihre Erfahrungen besser einordnen können und sich leichter zurechtfinden.
- *Sprachförderung [16]*: Als besonders positiv wurden in einigen Fällen Massnahmen zur Förderung der Sprachkompetenz bei den Flüchtlingen erwähnt. Die Relevanz der Sprachkurse wurde auch als erleichternder Faktor hervorgehoben, wobei ein unmittelbarer Start nach der Ankunft begrüsst wurde.
- *Vernetzung der Fachleute [13]*: Ein Teil der Befragten lobte die gute Vernetzung aller beteiligten Fachpersonen, wie zum Beispiel den Coaches, den Betreuungspersonen in der Unterkunft, den Behörden etc., welche zu einer möglichst reibungslosen Umsetzung des Programms beitrage.
- *Kollektivunterbringung [13]*: Die Erstunterbringung der Flüchtlinge in einer Kollektivunterkunft wird von einigen Befragten als vorteilhaft betrachtet, da diese eine umfassende und intensive Betreuung ermöglicht und den Flüchtlingen Zeit gibt, sich an die Umstellung eines Lebens in der Schweiz zu gewöhnen.
- *Interdisziplinäre Teams [12]*: Als besonders sinnvoll wurden zudem die interdisziplinären Fallführungsteams genannt, welche in der Regel aus Sozialarbeitenden und einer Integrationsbegleitung bestanden, manchmal ergänzt durch Dolmetschende. Dieses Modell bietet verschiedene Vorteile, wie zum Beispiel die Trennung der wirtschaftlichen Sozialhilfe von der Integrationsförderung.
- *Übersetzung [9]*: Teilweise wurde die Zusammenarbeit mit Übersetzenden als besonders hilfreich erwähnt, zum Beispiel um bilinguale Informationsveranstaltungen durchzuführen. Die Übersetzung wurde ebenfalls als erleichternder Faktor erwähnt.
- *Freiwilligenarbeit [9]*: Der Einbezug von Freiwilligen wurde in einigen Fällen als besonders integrationsfördernd bezeichnet. Dieser Aspekt wurde auch in der Frage nach integrationserleichternden Faktoren sehr positiv hervorgehoben.

- *Kinderspezifische Massnahmen [9]*: Positiv hervorgehoben wurden in einigen Antworten die rasche Einschulung und Unterstützung der Kinder im Bildungsbereich. Letztere kann verschiedene Massnahmen umfassen, beispielsweise Kinderbetreuung, Kurse für die Eltern oder Aktivitäten für die Kinder.
- *Arbeitsintegrationsmassnahmen [5]*: In einigen Kantonen wurden verschiedene Beschäftigungsmassnahmen umgesetzt, die unter anderem die berufliche Integration der Resettlement-Flüchtlinge durch das Sammeln von ersten Arbeitserfahrungen in der Schweiz unterstützen sollten. Arbeitsintegrationsmassnahmen, die den Bedürfnissen und dem Profil der Flüchtlinge angepasst werden, können die Integration stark beeinflussen.

Über die bereits genannten Punkte hinaus wurden auf die Frage nach Faktoren, welche die Integration erleichtern, noch zwei weitere Aspekte hervorgehoben:

- *Interinstitutionelle Zusammenarbeit*: Eine gute interinstitutionelle Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden und involvierten Akteure erleichtert die Integration durch eine Reduktion administrativer Hürden sowie der bestmöglichen Ausschöpfung der Ressourcen.
- *Status*: Aufgrund des direkt erteilten Aufenthaltsstatus der Resettlement-Flüchtlinge in der Schweiz wird ihnen ein Sicherheitsgefühl vermittelt, was sich positiv auf die Integration auswirkt, da sie ab Ankunft in der Schweiz beginnen können, ihre Zukunft zu planen.

Erkenntnisse für künftige Resettlement-Programme

Die teilnehmenden Personen wurden anschliessend gefragt, was bei der Umsetzung eines nächsten Resettlement-Programms zu beachten wäre. Teilweise wurden bei den insgesamt 91 Antworten bereits umgesetzte Massnahmen hervorgehoben, wie zum Beispiel das Coaching. Es wurden jedoch auch verschiedene Punkte aufgeworfen, die in den Augen der Beteiligten mehr Aufmerksamkeit bedürfen. Somit befinden sich darunter bereits einige Optimierungsvorschläge für zukünftige Umsetzungen eines Resettlementprogramms. Vorab ist festzuhalten, dass sich zehn Personen grundsätzlich gegen eine Spezialbehandlung der Resettlement-Flüchtlinge bzw. für eine Gleichbehandlung aller Flüchtlinge in der Schweiz aussprachen.

- *Coaching ist grundlegend [38 von 91 Antworten]*: Wiederum wurde von verschiedenen Seiten die Relevanz einer engen Begleitung der Resettlement-Flüchtlinge betont, welche aufgrund ihrer Vulnerabilität besonders notwendig ist, aber auch eine langfristige Investition bedeutet. Mit dem Coaching

kann insbesondere auch auf die individuellen Bedürfnisse der Flüchtlinge eingegangen werden.

- *Langsamere Integrationsprozess [11]*: Die Resettlement-Flüchtlinge benötigen aufgrund ihrer Vulnerabilität mehr Zeit für die Integration in der Schweiz, wofür die auf zwei Jahre angelegten spezifischen Integrationsmassnahmen nicht immer ausreichend sind.
- *Psychosoziale Begleitung [10]*: Verschiedene Personen heben die Relevanz einer psychosozialen Begleitung durch Fachleute dieser besonders vulnerablen Gruppe hervor, wobei einige darauf hinweisen, dass aus diesem Grund ein vollständig unabhängiges Leben von unterstützenden Institutionen nicht immer möglich sein wird. Wichtig ist es jedoch, diesen Personen in der Schweiz ein Gefühl der Sicherheit zu vermitteln, was zumindest eine Stabilisierung auf der psychosozialen Ebene begünstigen würde.
- *Unterbringung [10]*: In Bezug auf die ideale Unterbringung scheint es bei dieser Frage keine überwiegende Meinung zu geben. So eröffnet der direkte Einzug in eine eigene Wohnung den Flüchtlingen gemäss einigen Personen Perspektiven und erlaubt es ihnen, langfristiger zu planen, als dies in einer Kollektivunterkunft möglich wäre. Wieder andere empfehlen die Weiterführung einer kollektiven Erstunterbringung. Wie einige weitere Befragten erwähnen, kann die Wohnthematik zu verschiedenen Konflikten führen. Problematisch kann insbesondere der Umzug von einer Kollektivunterkunft in eine eigene Wohnung sein, v.a. wenn damit für Kinder ein Schulwechsel verbunden ist.
- *Autonomieförderung [8]*: Die Stärkung der Autonomie der Flüchtlinge vereinfacht ihnen den Start in ein unabhängiges Leben, weshalb ein besonderes Augenmerk auf entsprechende Befähigungsmechanismen und Entwicklung von Handlungskompetenzen im neuen Umfeld gelegt werden sollte.
- *Bildungsmassnahmen den Bedürfnissen anpassen [8]*: Bildungsangebote für Flüchtlinge sollten stärker an deren Lernfähigkeiten angepasst werden, indem zum Beispiel mentale oder körperliche Handicaps stärker berücksichtigt werden.
- *Unterschiedliche Wahrnehmung [7]*: Gemäss den Beobachtungen einiger Fachleute herrscht eine relativ grosse Disparität zwischen den Vorstellungen der Flüchtlinge über ihr Leben in der Schweiz und dessen tatsächlicher Ausgestaltung und den ihnen offenstehenden Möglichkeiten, was zunächst zu einer Desillusionierung führt.
- *Transparente Kommunikation [5]*: Es wird von einigen Umfrageteilnehmenden als wichtig erachtet, den Flüchtlingen den Prozess, den sie in der

Schweiz durchlaufen werden, von Beginn an klar zu kommunizieren, inkl. allen Massnahmen, die dazu getroffen werden. So können diese transparent darüber informiert werden, was auf sie zukommen wird.

- *Gesundheitsversorgung [5]*: Einige Personen sprechen sich für eine frühe Behandlung gesundheitlicher Probleme aus, damit deren spätere Beeinflussung des Integrationsverlaufs so weit als möglich eingeschränkt wird.
- *Fördermassnahmen Kinder/Jugend [5]*: Es sollten mehr kinder- und jugendspezifische Fördermassnahmen existieren. Als Beispiele wurden eine bessere Zusammenarbeit mit Sonderschulen oder der Ausbau der Kinderbetreuung genannt.
- *Übersetzung [5]*: Die Zusammenarbeit mit Übersetzern ist eine wichtige Massnahme, um die Kommunikation mit den Flüchtlingen zu garantieren, insbesondere auch bei gesundheitlichen Abklärungen.

Weiter wurden von jeweils drei bis vier Personen die Stärkung bestehender Massnahmen, die Vernetzung der am Resettlement-Programm Beteiligten, die Vermittlung kultureller Werte, der IIP, eine strengere Durchsetzung von Regeln (in der Unterkunft, aber auch bei einer Verletzung der Integrationsvereinbarungen) und eine klare Rollenteilung zwischen Sozialarbeitenden und Coaches genannt.

Fortsetzung des Resettlements und Zukunft des Coachings

In den Fokusgruppen wurden starke Bedenken hinsichtlich der Neuausrichtung des Resettlements und der Zukunft des Coachings geäussert. Dieses Thema wurde in zwei der drei Fokusgruppen als "carte blanche"-Thema gewählt. Generell wünschen sich die Coaches mehr Informationen bezüglich der Zukunft des Resettlements und insbesondere des Coachings. Einige Coaches äussern den Eindruck, dass das Resettlement auf Bundesebene keine Priorität mehr darstellt; mit dem Inkrafttreten der Integrationsagenda Schweiz (IAS) wurde gemäss Coaches und einzelner Fachleute der Fokus verschoben. Das Resettlement wird zwar weitergeführt (Start Resettlement-III am 1.5.2019 zeitgleich mit der IAS), jedoch werden für Resettlement-Flüchtlinge über die allgemein neu erhöhte Integrationspauschale für Flüchtlinge (von 18'000 Franken) hinaus keine zusätzlichen Mittel mehr bereitgestellt, was sich gemäss Aussagen in den Fokusgruppen insbesondere beim Coaching auswirken könnte.²⁹ Das SEM gibt den Kantonen auch keine Vorgaben bezüglich des Empfangs und der Begleitung von Resettlement-Flüchtlingen mehr, wobei die

²⁹ Die allgemeine Integrationspauschale wurde durch die Integrationsagenda Schweiz auf 18'000 Franken pro Flüchtling erhöht, was einem höheren Betrag entspricht als die Pauschale für das Resettlement-II-Programm (17'000 Franken). Die Aussage, dass zusätzliche Leistungen wie das Coaching nicht mehr finanziert werden können – auch nicht für ausgewählte Gruppen – wurde in den Fokusgruppengesprächen damit begründet, dass durch die Integrationsagenda verschiedene neue Auflagen erfüllt werden müssten.

individualisierte Begleitung auch im Rahmen der IAS (als "durchgehende Fallführung und Beratung") vorgesehen ist. Es liegt an den Kantonen zu entscheiden, ob und wie weitere spezifische Massnahmen für besonders vulnerable Flüchtlinge im Resettlement umgesetzt werden. Es scheint auf den ersten Blick erstaunlich, dass gemäss einigen Aussagen in den Fokusgruppen eine weitere Finanzierung des Coachings, resp. eine ähnlich intensive durchgehende Fallführung, mit der für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen erhöhten Pauschale nicht mehr möglich ist.

Gemäss SEM und aufgrund von einigen Rückmeldungen in den Fokusgruppen können diesbezüglich bereits zwei unterschiedliche Tendenzen ausgemacht werden: In der Deutschschweiz wird eine grosse Mehrheit der Kantone keine "Sonderprogramm Resettlement" weiterführen, sondern die Resettlement-Flüchtlinge wie alle anderen Flüchtlinge resp. vorläufig Aufgenommenen im Rahmen der IAS begleiten. Wie oben erwähnt, bedeutet dies nicht zwingend, dass die Resettlement-Flüchtlinge weniger eng betreut werden; es kann im Idealfall auch zu einer allgemeinen Anpassung an die Resettlement-Standards kommen. Gleichzeitig weisen konkrete Beispiele aus einzelnen Kantonen auch auf gegenläufige Entwicklungen hin: Wie bei anderen Sozialhilfebeziehenden ist auch bei den vulnerablen Resettlement-Flüchtlingen die Wohngemeinde für deren Integration zuständig. In sehr kleinen Gemeinden kommt es gemäss den Befragten vor, dass das kommunale Verwaltungspersonal die Betreuung der Sozialhilfebeziehenden (und damit neu der Resettlement-Flüchtlinge) übernimmt. Dieses verfügt teils weder über einen entsprechenden beruflichen Hintergrund und Erfahrungen noch über die nötigen interkulturellen Kompetenzen im Umgang mit dieser Zielgruppe. Zudem geben Coaches an, dass Aufgaben, die bis Abschluss des Resettlements II in ihrer Kompetenz liegen, künftig vermehrt von Freiwilligen übernommen werden, da die Ressourcen sonst nicht mehr ausreichen (wiederum stellt sich die Frage, inwiefern es zu einer Reduktion der Ressourcen kommen soll, siehe Fussnote 32). Gemäss Fokusgruppen-Teilnehmenden ist eine solche Entwicklung weder im Interesse der Freiwilligen, die durch die Aufgaben überfordert sein dürften, noch der Flüchtlinge, die durch die Begleitung der Coaches rascher Halt in der Schweiz finden. Einzelne Coaches bedauern, dass gerade jetzt, wo sich die Praxis weitgehend etabliert hat und das Coaching von (fast) allen beteiligten Parteien begrüsst wird, dieses Instrument teilweise wieder faktisch abgeschafft wird. Sie befürchten dadurch auch einen Verlust der im Rahmen der bisherigen Resettlement-Programmen gesammelten Erfahrungen und des spezifischen Wissens.

In der Romandie zeichnet sich ab, dass mehrere Kantone weiterhin Resettlement-Flüchtlinge spezifisch begleiten werden (intensiveres, fallbezogenes und aufsuchendes Coaching). Diese Entwicklung ist insofern erfreulich, als die vielfachen positiven Einschätzungen und Rückmeldungen der involvierten Akteure berücksichtigt worden sind.

6.3. Optimierungsmöglichkeiten

Im Hinblick auf die Ausgestaltung zukünftiger Resettlement-Programme wurde in der Online-Befragung die Frage gestellt, wie die Umsetzung optimiert werden könnte. Unter den 81 vorliegenden Antworten finden sich zahlreiche Vorschläge,

wobei keine der Vorschläge eine Mehrheit der Rückmeldungen auf sich vereinigt. Dies mag auf die (offene) Frage sowie die unterschiedlichen kantonalen Umsetzungsformen zurückzuführen sein.

- *Mehr Ressourcen [14 von 81 Antworten]*: Gemäss einigen Befragten müssen mehr Ressourcen für das Programm zur Verfügung gestellt werden. Diese werden vor allem in den Bereichen Betreuung, Freiwilligeneinbezug, Übersetzung und Sprachkurse verlangt.³⁰
- *Bessere Vorinformation [12]*: Es wird eine bessere Information der Flüchtlinge vor ihrer Einreise in die Schweiz gewünscht, da diese oft mit falschen Erwartungen in Bezug auf das Leben in der Schweiz und ihre Möglichkeiten ankämen, was zu Konflikten führen kann.
- *Berufliche Integration [10]*: Einige Teilnehmende fordern eine Verstärkung oder einen Ausbau der Massnahmen zur beruflichen Integration.
- *Unterbringung [8]*: In Bezug auf die Unterbringung wurden einige Aspekte genannt, die es zu verbessern gilt, zum Beispiel was die Qualität und die Grösse betrifft oder auch was die Unterstützung bei der Wohnungssuche angeht.
- *Kulturvermittlung [7]*: Massnahmen zur schweizerischen Kulturvermittlung sollten verstärkt werden. Dazu sollten beispielsweise Projekte zur lokalen Einbindung gefördert werden, um die Flüchtlinge in ihrer sozialen Integration zu unterstützen.
- *Interinstitutionelle Zusammenarbeit [7]*: Die verschiedenen beteiligten Akteure sollten gemäss einigen Personen eine stärkere interinstitutionelle Zusammenarbeit aufbauen, um den Integrationsprozess der Flüchtlinge zu unterstützen.
- *Integrationsbereitschaft [7]*: Einige Befragte hatten den Eindruck, der Wille zur Integration sei nicht bei allen Resettlement-Flüchtlingen vorhanden, was die Zusammenarbeit mit ihnen erschwerte. Sie wünschen deshalb eine vertiefte Abklärung der Integrationsbereitschaft der zur Auswahl stehenden Flüchtlinge vor der Einreise in die Schweiz. Entsprechend sollte anschliessend in der Schweiz die Mitwirkungspflicht der Flüchtlinge stärker eingefordert werden, bei Bedarf auch mit Sanktionen.
- *Öffnen der spezifischen Integrationsmassnahmen [5]*: Die Integrationsmassnahmen sollten auch anderen Flüchtlingen offenstehen.

³⁰ Das SEM weist darauf hin, dass mehrere Kantone zurückgemeldet haben, dass sie Mühe haben, die zusätzlichen Mittel in der kurzen Zeit adäquat einzusetzen. Finanzielle Mittel würden demnach zur Verfügung stehen.

- *Frauenspezifische Förderung [5]*: Um die Integration der Frauen zu fördern, sollten gemäss einigen Personen frauenspezifische Angebote aufgebaut werden. Diese könnten unter anderem Sprachkurse mit integrierter Kinderbetreuung umfassen.
- *Stärkere Begleitung [5]*: Die individuelle Begleitung der Flüchtlinge sollte erhöht werden, um diese stärker in ihrem Integrationsprozess zu unterstützen.
- *Kinderspezifische Förderung [5]*: Gemäss einigen Befragten sollte ein verstärkter Fokus auf Kinder und Jugendliche gelegt werden, indem Massnahmen zu ihrer Förderung aufgebaut werden.
- *Vorinformation Kantone [5]*: Teilweise wurde der Informationsfluss vom Bund an die Kantone bemängelt. So sollten die Kantone bzw. die jeweils verantwortlichen Institutionen vor der Zuweisung der Flüchtlinge besser über deren Gesundheitszustand und andere relevante Details informiert werden. Dies würde das Einleiten von relevanten Massnahmen vereinfachen.
- *Psychosoziale Begleitung [4]*: Um besser auf psychologische Schwierigkeiten der Resettlement-Flüchtlinge eingehen zu können, sollten psychologische Begleitmassnahmen verstärkt werden.
- *Angewandte Sprachmassnahmen [4]*: Einige Teilnehmende der Befragung schlugen vor, Sprachkurse stärker mit der Praxis zu verbinden, indem beispielsweise das Lernen der Sprache mit einer Tätigkeit verbunden wird.
- *Programmdauer [3]*: In wenigen Fällen wurde zudem eine Verlängerung der Resettlement-Programmdauer gefordert, da zwei Jahre in der Regel nicht für einen erfolgreichen Integrationsprozess ausreichen würden.

7. Schlussfolgerungen

Ziel der Evaluation des Resettlement-II-Integrationsprogramms war es,

- die Wirkung der umgesetzten Massnahmen auf den weiteren Integrationsverlauf zu beurteilen;
- Verbesserungspotential zu identifizieren; sowie
- handlungsorientierte Empfehlungen zu entwickeln.

Um die Evaluationsfragen zu beantworten, wurden insbesondere die Perspektiven der für die Umsetzung des Programms zuständigen Personen erfasst. Das aus Online-Befragung, Fokusgruppengesprächen und Dokumentenanalyse resultierende Bild bietet verschiedene Hinweise zur Weiterentwicklung der Integrationsförderung. Bei der Interpretation empfiehlt es sich, auch weitere zur Verfügung stehende Informationen zu berücksichtigen, mitunter die Sicht der Flüchtlinge selbst.³¹

Organisation

Die stark föderalistische Prägung der Sozialhilfe führt dazu, dass sich Aufnahme und Betreuung von Resettlement- wie auch anderer Flüchtlinge von Kanton zu Kanton stark unterscheiden, was sich wiederum in der institutionellen Einbettung des Programms spiegelt, auch wenn die Finanzierung grösstenteils vom Bund bestritten wird (vgl. Probst et al. 2019; 99 ff). Während das Resettlement-II-Programm vielerorts in die kantonale Zuständigkeit fällt, verstärkt die ausgeprägte Gemeindeautonomie in einzelnen Kantonen das Phänomen zusätzlich.

Die Begleitung der Flüchtlinge lässt sich beispielsweise in drei unterschiedliche Modellen kategorisieren, wobei die zwei ersten verbreiteter sind:

- Die integrierte Fallführung: Coaches sind Sozialarbeitende, die als solche die finanzielle Sozialhilfe nebst dem Coaching übernehmen und die teilweise auch andere Klienten begleiten;
- Das "Satelliten"-Modell: Coaches mit vielfältigen beruflichen Hintergründen, die ausschliesslich Personen im Rahmen des Resettlements begleiten. Sie sind hauptsächlich aufsuchend tätig und richten meist nicht die finanzielle Sozialhilfe aus;

³¹ Diesbezüglich können beispielsweise die beiden Evaluationen des Pilotprogramms beigezogen werden. Diese umfassen weiterführende Informationen aus der Befragung der Flüchtlinge, Profile einzelner Migrationsbiographien und Auswertungen basierend auf Monitoringdaten und Vergleichsgruppen. Siehe www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/resettlement/programme.html.

- Das Team-Modell: Coaches weisen ein ähnliches Profil wie im "Satelliten"-Modell auf, aber es besteht eine engere Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialdienstmitarbeitenden (bspw. bei der Erstellung der IIP).

Ähnliche Kategorien könnten auch für die anderen Instrumente gebildet werden. Eine instrumentenübergreifende Typologie ist hingegen nicht erkennbar, zumindest nicht eine, die sich auf wenige Typen konzentriert und für die weitere Diskussion ein Mehrwert bieten würde.

Die Organisation und Umsetzung der Instrumente wird stark vom jeweiligen kantonalen Kontext beeinflusst. Der Kontext, die Organisation und Umsetzung der vier Instrumente, deren Zusammenspiel untereinander sowie mit anderen Angeboten (u.a. Sprachkurse) beeinflussen alle den Integrationsverlauf. Dieses Geflecht an kausalen Zusammenhängen macht es schwierig zu erkennen, welche Ausgestaltungsformen am effektivsten sind und sich auf andere Kantone mit unterschiedlichem Kontext übertragen lassen. Es ist entsprechend für jeden Kanton einzeln zu prüfen, ob die Informationen und Bewertungen für den Kanton Gültigkeit haben.

Zielerreichung

Für das Integrationsprogramm wurden strategische Ziele und Zielvorgaben formuliert, welche die Ziele weiter operationalisieren (siehe Kapitel 3). Wir fassen in der folgenden Tabelle unsere Einschätzung zur Zielerreichung zusammen. Es ist zu berücksichtigen, dass die operativen Vorgaben (u.a. zur Anzahl oder zum Zeitpunkt) nur sehr summarisch besprochen wurden und nicht im Einzelfall überprüft wurden. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die letzten Flüchtlinge erst vor einem halben Jahr in die Schweiz eingereist sind, also noch den Grossteil des Integrationsprogramms vor sich haben. Insofern ist die Beurteilung der Zielerreichung als Zwischenstand zu verstehen.

Strategisches Ziel / Zielvorgabe	Zielerreichung	Kommentar
<i>Fördern und Fordern</i>		
Ziel 1: Die Behörden und Akteure fördern die Integration der Resettlement-II-Flüchtlinge aktiv.	Erfüllt	In allen Kantonen wurden Anstrengungen unternommen.
Ziel 2: Die Resettlement-II-Flüchtlinge beteiligen sich aktiv und eigenverantwortlich an ihrer Integration.	Erfüllt	Der Wille zur Integration scheint grossmehrheitlich vorhanden zu sein.
Vorgabe A: Alle Resettlement-II-Flüchtlinge, die das 15. Altersjahr vollendet haben, verfügen 3–6 Monate nach	Teilweise erfüllt	Zeitlicher Rahmen mehrheitlich eingehalten, allerdings scheint in einigen Kantonen der Mit- einbezug der Flüchtlinge

Eintreffen in der Schweiz über einen individuellen, mit dem Coach erarbeiteten und vereinbarten Integrationsplan.		nur am Rande zu erfolgen.
Vorgabe B: Die Ziele werden durch den Coach mindestens zwei Mal jährlich überprüft und ggf. angepasst. Die Begleitung durch die Coaches erfolgt über zwei Jahre.	Erfüllt	Im Rahmen der Evaluation nur summarisch geprüft.
<i>Zusammenleben</i>		
Ziel 1: Die Resettlement-II-Flüchtlinge sind mit den Lebensverhältnissen und Regeln in der Gemeinde (im Kanton, in der Schweiz) vertraut.	Teilweise erfüllt	Schätzung Online-Befragung: 65% der Flüchtlinge erreichen das Ziel.
Ziel 2: Sie sind in der lokalen Bevölkerung vernetzt.	(Noch) nicht erfüllt	Schätzung Online-Befragung: Weniger als die Hälfte (40%) der Flüchtlinge erreichen das Ziel.
Vorgabe A: Die Resettlement-II-Flüchtlinge werden über die Lebensumstände im Aufnahmekanton informiert...	Teilweise erfüllt	Zwei Drittel der Kantone, für welche Informationen vorliegen, haben das Ziel erreicht.
Vorgabe B: ... und proaktiv mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Freiwilligen in Kontakt gebracht.	Teilweise erfüllt	Viele Projekte angestossen, allerdings bleibt die Frage, ob in allen Kantonen der Miteinbezug von Freiwilligen ausreichend gefördert wurde. Jedenfalls ist dies nicht in allen Kantonen eine Priorität.

Aus unserer Sicht hätten diese Zielformulierungen weiter geschärft werden sollen. Beispielsweise stellt das Ziel "Die Behörden und Akteure fördern die Integration der Resettlement-II-Flüchtlinge aktiv" kein Wirkungsziel dar (Fokus auf Output statt Outcome) und ist wenig ambitiös, da bereits von Gesetzes wegen so vorgesehen.³² Das Ziel "Die Resettlement-II-Flüchtlinge beteiligen sich aktiv und eigenverantwortlich an ihrer Integration" ist ambitiöser, aber es ist nicht operationalisiert, wie dieses Ziel konkret zu verstehen und zu beobachten ist. Auch im Themenbereich "Zusammenleben" sind die beiden Ziele nicht weiter konkretisiert. Der grosse Interpretationsspielraum, welche die Formulierungen eröffnen, mag es den Projektpart-

³² Siehe Art. 53ff. Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG. Eine entsprechende Formulierung – welche sich jedoch allgemein auf die ausländische Bevölkerung bezieht – war auch bereits in älteren Fassungen des AIG, u.a. 2017, in Kraft.

nern erschwert haben, eine gemeinsame Sprache zu entwickeln und das bisher Erreichte zu bewerten. Die wenig konkreten Ziele und sehr konkreten operativen Zielvorgaben verleiten zudem dazu, den Fokus auf operative Vorgaben statt auf die Wirkung des Programms zu legen.

Das Resettlement-II ist insgesamt deutlich weniger ambitiös als das vorhergehende Pilotprojekt oder die nachgelagerte IAS, welche neben der sozialen Integration auch Ziele für Sprache, Ausbildung und Erwerbstätigkeit beinhalten. Dies mag eine Folge der Rückmeldungen aus den damaligen Pilotkantonen gewesen sein (siehe Exkurs). Interessanterweise wurden die zwischen Bund und Kantonen vereinbarten Zielwerte für das Pilotprojekt zwar häufig nicht erreicht, aber nur knapp; eine Reduktion der Anzahl Indikatoren sowie Anpassung der Zielwerte hätte möglicherweise ausgereicht, um der Vulnerabilität der Resettlement-Flüchtlinge besser Rechnung zu tragen. Es stellt sich schliesslich die Frage, ob sich nicht auch eine Dissonanz aus der Tatsache ergibt, dass die IIP selbst häufig Ziele zu Beruf, Sprache und Ausbildung beinhalten, das Programm hingegen keine entsprechenden Ziele aufweist.

Wirkung des Integrationsprogramms

Unabhängig vom Modell wurde sowohl in der Online-Befragung wie auch in den Fokusgruppen deutlich, dass das *Coaching* als zielführend und wichtig für eine erfolgreiche Integration erachtet wurde. Geschätzt wurde insbesondere, dass das Coaching eine individualisierte Betreuung ermöglicht und Coaches eine Brückenfunktion zwischen Flüchtlingen und Aufnahmegesellschaft sowie Behörden erfüllen. Gleichzeitig wurde von verschiedenen Fachpersonen darauf hingewiesen, dass darauf geachtet werden muss, dass das Coaching die Entwicklung der Eigenständigkeit nicht behindert, und die Rollenverteilung geklärt ist. Von den vier Hauptinstrumenten des Resettlement-II-Programms stach dieses am positivsten hervor.

Die *Verwendung des IIP* wird grundsätzlich als sinnvoll und zielführend erachtet, zumindest sofern er mit einer gründlichen Potentialabklärung einhergeht und eine transparente und verbindliche Grundlage für das Vertrauensverhältnis zwischen Coach und Flüchtling darstellt. Geschätzt wird, dass der IIP ermöglicht, den Fortschritt zu beobachten, Perspektiven aufzuzeigen und Flüchtlinge gezielt zu unterstützen. Andere Fachpersonen fassen den Mehrwert des IIP hingegen als gering auf; kritisiert wurde unter anderem, dass berufliche Ziele zu früh gesetzt werden müssen (durch kantonale Vorgaben). Von den vier Hauptinstrumenten wird der IIP am wenigsten positiv bewertet.

Auch die *Informationsveranstaltungen* wurden mehrheitlich begrüsst und als wichtig erachtet. Wenn es auch (noch) nicht gelang, dadurch allen Missverständnissen

resp. Fehlinformationen vorzubeugen. Der Effekt des Programms wird im Bereich der Vertrautheit mit den Lebensumständen denn auch am grössten erachtet. Positiv wird bewertet, dass die Informationsveranstaltungen die Akklimatisierung und Auseinandersetzung mit dem Leben in der Schweiz unterstützen. Kritische Wortmeldungen wiederum betrafen insbesondere den Zeitpunkt der Veranstaltungen, der teilweise als verfrüht erachtet wird.

Der *Einbezug von Freiwilligen* wurde ähnlich bewertet wie die Informationsveranstaltungen: Die grosse Mehrheit der Befragten schätzen den Einbezug als positiv oder eher positiv ein. Einige wenige Befragten nehmen keine Wirkung oder sogar einen negativen Effekt wahr. Fachpersonen sind sich weitgehend einig, dass zivilgesellschaftliches Engagement in der Integrationsförderung einen wertvollen Mehrwert darstellt, sofern entsprechende Vorkehrungen zur Koordination und Betreuung der Freiwilligen getroffen werden. In verschiedenen Kantonen hat das Resettlement-II-Programm einen wichtigen Impuls in diese Richtung gegeben. Hingegen wurde berichtet, dass es teilweise an Personen mangelt, die sich in diesem Rahmen freiwillig betätigen möchten.

Insgesamt sind fast alle Teilnehmenden der Online-Befragung der Ansicht, dass das besondere Integrationsprogramm im Rahmen des Resettlement-II positive oder wenigstens eher positive Auswirkungen auf die Vertrautheit mit den hiesigen Lebensverhältnissen sowie, in geringerem Masse, auf die Vernetzung mit der Lokalbevölkerung hatten. Ähnlich grosse (positive) Effekt werden zudem in Bezug auf die sprachliche und berufliche Integration wahrgenommen.

Ein Blick zurück

Das Resettlement-II-Programm unterscheidet sich im Umfang (25 statt 8 Kantone) und bei den Zielsetzungen von seinem Vorgänger, dem Pilotprogramm. Dennoch gibt es verschiedene Parallelen, nicht zuletzt in der Zielgruppe und was den Einsatz des Coachings und der IIP betrifft. Entsprechend stellen sich die Fragen: Wurden ähnliche Erfahrungen gemacht? Wurden die Erkenntnisse aus dem Pilot berücksichtigt?

Auffallend ist zunächst, dass das Coaching sowohl im Resettlement-II wie auch im Pilotprojekt als sehr hilfreich bewertet wurden (66% der im Rahmen des Resettlement-II befragten Fachpersonen verleihen die höchste Bewertung, "positiv", gegenüber 59 % im Pilotprojekt). Es bestehen weiterhin unterschiedliche Meinungen dazu, wie die Coaches am besten eingebettet sind, und ob es förderlich ist, arabischsprachige Coaches einzusetzen oder nicht. Entsprechend hat sich noch keine klare Good Practice in der Umsetzung herausgestellt, oder zumindest keine, die vom kantonalen Kontext losgelöst ist.

Auch der IIP wird von den Fachpersonen weiterhin als nützlich eingeschätzt, wobei der Anteil deutlich abgenommen hat (32% verleihen die höchste Bewertung, gegenüber 56%

im Pilotprogramm). Gründe für diese Abnahme können vielzählig sein, mitunter auch veränderte Erwartungen. Es fällt aber auf, dass die Anwendung der IIP deutlich heterogener war als noch im Pilotprogramm. Es ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass in der Evaluation des Pilotprogramms die Fachpersonen den IIP als nützlicher als die Flüchtlinge eingeschätzt haben. Viele Flüchtlinge waren sich nicht (mehr) bewusst, dass ein Plan erstellt wurde. Die effektive Anwendung scheint weiterhin eine Herausforderung zu sein. Im Pilotprogramm wurde wiederholt kritisiert, dass die Zielsetzungen angesichts der Vulnerabilität der Resettlement-Flüchtlinge zu ambitiös waren. Und es wurde gewünscht, dass weniger Reportingaufwände entstehen würden. Die Evaluation empfahl, Ziele partizipativ zu erarbeiten, kritisch zu prüfen und regelmässig zu kommunizieren, und andererseits das Monitoring auf wenige Indikatoren zu reduzieren. Aus Sicht des Evaluations-teams ging man im Design des Resettlement-II-Programms möglicherweise einen Schritt zu weit: Die Ziele hätten ambitiöser formuliert werden können (siehe oben), und die Wirkungsorientierung und generell die Weiterentwicklung des Programms hätten sicherlich davon profitiert, wenn ausgewählte Indikatoren definiert und beobachtet worden wären. Die IAS-Ziele und das Monitoring zur IAS, das aktuell entwickelt wird, geben einen geeigneten Rahmen, um die Integration von Flüchtlingen, auch von Resettlement-Flüchtlingen, in Zukunft zu beobachten. Falls künftig Programme entwickelt werden, die zusätzliche Ziele und Indikatoren benötigen, sollten aus unserer Sicht für deren Definition und Kommunikation ausreichend Zeit und Ressourcen eingeplant werden.

Empfehlungen

Der Bundesrat hat entschieden, regelmässig Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen. Deren Begleitung wird künftig im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz, die am 1. Mai 2019 lanciert wurde, umgesetzt resp. finanziert. Es gibt seitens Bund keine gesonderte Finanzierung oder spezielle Vorgaben mehr für Resettlement Flüchtlinge; es ist aber denkbar, dass einzelne Kantone weiterhin besondere Angebote für diese Gruppe resp. vulnerable Flüchtlinge generell bereitstellen.

Aufgrund dieser neuen Ausgangslage und dem Umstand, dass das Resettlement-II-Programm bereits weit vorangeschritten ist,³³ fokussieren wir im Folgenden auf Empfehlungen zur Integrationsförderung im Generellen sowie bei vulnerablen Gruppen im Speziellen. Die Empfehlungen richten sich sowohl an den Bund als auch an die Kantone resp. die umsetzenden Organisationen.

³³ Das Programm schliesst mit der zweijährigen Anwesenheit der letzten Einreisekohorten ab, im Frühjahr 2021. Zum Zeitpunkt der Finalisierung der Evaluation ist die Planung des Programms in allen Kantonen abgeschlossen und in einigen ist der zweijährige Zeitraum bereits vorbei oder weit fortgeschritten. Grundlegende Anpassungen sind nicht mehr möglich resp. sinnvoll.

1. *Monitoring Resettlement:* Angesichts der besonderen Vulnerabilität der Resettlement Flüchtlinge scheint es wichtig, deren Integrationsverlauf auch in den kommenden Jahren zu verfolgen (insbesondere bei neu eingereisten Kohorten, idealerweise wird aber auch der langfristige Integrationsverlauf der Flüchtlinge des Pilotprogramms sowie des Resettlements II beobachtet). In der aggregierten Datenlieferung, die im Rahmen der IAS-Kennzahlen vorgesehen sind, werden die Resettlement-Flüchtlinge nicht separat ausgewiesen. Bei den Auswertungen der IAS-Ziele 3 und 4 (Ausbildung und Erwerb), die auf Registerdaten beruhen, könnten und sollten die Resettlement-Flüchtlinge mit geringem Mehraufwand separat ausgewertet werden. Über diese Auswertung hinaus wäre es wertvoll, die weiteren IAS-Ziele (Spracherwerb und soziale Integration) zu verfolgen. Dies könnte im Rahmen einer Studie, einer Kurzbefragung, oder auch einfach einem Erfahrungsaustausch erfolgen.
2. *Lessons Learned Resettlement:* Die im Rahmen des Resettlement gemachten Erfahrungen sollten in die IAS resp. die generelle Weiterentwicklung der Integrationsförderung einfließen. Der Evaluationsbericht kann dazu genutzt werden, einen entsprechenden Dialog anzustossen. Die bereits erfolgten Lernprozesse sollten sowohl auf Ebene Bund wie auch auf Ebene der Kantone weitergehen und institutionalisiert werden. Das ist insbesondere dann wichtig, wenn die entsprechenden zuständigen Personen wechseln, wie dies teilweise bei den Coaches bereits geschehen ist. Diesbezüglich ist auch die Rückmeldung der Coaches zu berücksichtigen, dass der (interkantonale) Erfahrungsaustausch im Programm zu kurz kam.
3. *Fördern und Fordern:* Wichtig wäre, dass die fördernden und fordernden Massnahmen, wie auch immer sie gewichtet werden, bedarfs- und fallgerecht ausgestaltet werden und sich nicht (nur) an allgemeingültigen Vorgaben und Auflagen orientieren. Die Kommunikation mit den Flüchtlingen scheint dabei ein zentraler Aspekt zu sein, um Motivation und Verbindlichkeit sicherzustellen. Der IIP (siehe unten) stellt ein Instrument für diese Kommunikation dar. Bei der Förderung geht es mitunter darum, kontextspezifische strukturelle Hürden zu identifizieren und einen chancengerechten Zugang von Flüchtlingen zu allen Lebensbereichen sicherzustellen. Coaches haben teilweise Kontakte zu Hausbesitzenden oder zu Unternehmen vermittelt, berichten aber insgesamt von gemischten Erfahrungen. Während Coaches mit solchen Vorstössen interessante Impulse liefern können, wäre

eine breitere Abstützung benötigt, um den Zugang beispielsweise zu Wohnungen und Arbeitsplätzen wirksamer zu fördern.³⁴

4. *Coaching*: Das Coaching wird von allen involvierten Akteuren des Resettlement Programms begrüsst. In Hinsicht einer Fortsetzung des Coachings sind folgende distinktive Merkmale in Abgrenzung zu anderen Betreuungsformen zu beachten: Frühzeitiger Einsatz (sofort nach Ankunft in der Schweiz), Intensivität und Flexibilität sowie aufsuchender Charakter einer fallgerechten Betreuung, etwa im Sinn eines *Life Skill Coachings*, stärken das Coaching. Das persönliche Vertrauensverhältnis, das sich auf dieser Grundlage entwickeln kann, wird als eine wichtige Voraussetzung für den erfolgreichen Ankommens- und hoffentlich späteren Integrationsprozess betrachtet. Eine intensive Betreuung für Resettlement-Flüchtlinge scheint somit empfehlenswert. Ist eine längerfristige Betreuung in diesem Rahmen nicht möglich, empfiehlt es sich zu prüfen, ob zumindest während den ersten sechs Monaten des Aufenthalts der Flüchtlinge ein Coaching umgesetzt werden kann. Bei der Umsetzung sollte darauf geachtet werden, dass die Rollen aller involvierten Akteure klar definiert sind. Zudem müssen die Coaches stets darauf bedacht sein, die Eigenständigkeit der Flüchtlinge zu fördern und die Gefahr eines Abhängigkeitsverhältnisses zu verringern.
5. *IIP*: Positiv kann sich der IIP auf den Integrationsprozess der Flüchtlinge auswirken, wenn der Plan über ein rein administratives Instrument hinaus eine ganzheitliche Potenzialabklärung enthält und auch individuelle Ressourcen und Vorstellungen der Flüchtlinge berücksichtigt werden. Auch hier ist wiederum ein fall- und bedarfsgerechtes Vorgehen, das sich an den Möglichkeiten und Kompetenzen der Flüchtlingen orientiert, zielführend. Idealerweise wird der IIP erst nach ein paar Monaten aufgelegt (nach einer Anpassungszeit der Flüchtlinge an ihren neuen Alltag), aber über die bisher zwei vorgesehenen Jahre weiterverfolgt. Übereinstimmende Berichte von

³⁴ Hierzu gab es verschiedene Rückmeldungen in den Befragungen und Fokusgruppengesprächen: Ein Teil der Befragten betont, wie zentral es ist, spezifische Arbeitsintegrationsmassnahmen zu nutzen, die den Bedürfnissen und dem Profil der Flüchtlinge angepasst sind (etwa subventionierte oder begleitete Arbeitseinsätze) oder die Arbeitgeber besser über die Lage der Geflüchteten zu informieren. Auch für Flüchtlinge mit Behinderungen, die keinen Platz auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, sind Massnahmen gefragt, was voraussetzt, Hindernisse wie die mehrjährige Karenzfristen beim Bezug von IV-Leistungen zu überwinden. Vielerorts ist eine gezielte Unterstützung bei der Wohnungssuche gefragt (siehe etwa Garantien von domicilwohnen.ch). Auch Unterstützung für den effektiven Zugang zu Bildungsmöglichkeiten (Übernahme von Transportkosten, Anerkennung von Diplomen usw.) ist ein Thema. Vielfach werden solche Vorstösse unter Hinweis auf beschränkte Mittel und vermeintliche Bevorteilung der Flüchtlinge, d.h. der Sorge um strikte Gleichbehandlung von Geflüchteten mit anderen Bedürftigen, zurückgewiesen.

Fachpersonen zeigen, dass insbesondere im Bereich der beruflichen Integration zwei Jahre meist ungenügend sind, um erste Erfolgserlebnisse zu erzielen; einen längeren Zeithorizont zu verfolgen wäre demzufolge sinnvoll. Bei der Umsetzung sollte darauf geachtet werden, die Flüchtlinge aktiv in die Erstellung und Weiterentwicklung des IIPs einzubeziehen. Eine gewisse Vereinheitlichung in Form von flexibel zu handhabenden Richtlinien und Grundlagendokumente würde von mehreren Kantonen begrüsst.

6. *Freiwillige*: Freiwillige können zu Coaching und Sozialarbeit wichtige komplementäre Leistungen erbringen: Gute Beispiele sind Konversation und Unterstützung der Kinder bei den Hausaufgaben, auch Begleitung bei alltäglichen Tätigkeiten. Dadurch entstehen auch persönliche Beziehungen, in denen soziokulturelle Feinheiten angesprochen werden, die schwer in beruflichen Settings thematisiert werden können. Zielführend ist es, wenn die Einsätze der Freiwilligen koordiniert werden (klare Definition der Rollen / Tätigkeiten), wofür auch Ressourcen notwendig sind. Ohne ausreichende Koordination und Begleitung der Freiwilligen kann sich der Einsatz auch kontraproduktiv auswirken. Aus Sparzwecken auf Freiwillige zurückzugreifen ist daher wenig zielführend. Zudem ist es äusserst wichtig, die Leistungen der Freiwilligen zu anerkennen und so zu begleiten, dass diese nicht überfordert werden und sich abwenden (mittels Fortbildung, Austauschgelegenheiten, Spesenvergütung usw.).
7. *Informationsveranstaltungen*: Falls die Anzahl Flüchtlinge es erlaubt, bieten sich Informationsrunden in kleinerem Rahmen sowie Gruppen nach Alter / Geschlecht usw. (je nach Thema) an; die Informationen werden besser aufgenommen als in grösseren bzw. gemischten Gruppen. Die Themen der Informationsveranstaltungen im Vorfeld mit den Flüchtlingen abzusprechen ist ebenfalls sinnvoll (so wird vermieden, dass sie mit Informationen, die weit von ihrer Lebenssituation entfernt sind, über- oder unterfordert werden). In grösseren Veranstaltungen empfiehlt sich der Einsatz von Vortragenden aus den jeweiligen Fachgebieten (Gesundheit, Sozialversicherungen usw.), da diese bei den Flüchtlingen eine höhere Legitimität geniessen als Coaches oder Sozialarbeitende (wie auch ein einheimisches Publikum eher der Fachperson vertrauen würde).³⁵

³⁵ Bezüglich der PDO (Informationen vor der Abreise) empfiehlt es sich weiterhin den Flüchtlingen konkrete Angaben zu ihren künftigen Wohnkantonen zu vermitteln und die Bedingungen, die mit

Literaturverzeichnis

Auer et al (2019). Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt. *Bundesamt für Wohnungswesen*, Grenchen.

Foroutan et al. (2017). Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden, *Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)*, Humboldt-Universität zu Berlin.

Gurny, R. und Tecklenburg, U. (2016). Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten, *Denknetz*. Zürich, denknetz.ch/soziale-sicherheit-und-grundeinkommen/,

Morlok et al. (2018). Evaluation Pilotprojekt Resettlement. Spezielles Integrationsprogramm, *Staatssekretariats für Migration*, Wabern.

Probst et al. (2019). Kantonale Spielräume im Wandel Migrationspolitik in der Schweiz, *Institut SFM*, Université de Neuchâtel, Neuchâtel.

dem Resettlement verbunden sind, zu erläutern (Fördern und Fordern) um eventuelle Missverständnisse zu verhindern. Fachpersonen in den Kantonen müssen ebenfalls über die Auswahlkriterien und Zuweisungsverfahren der Flüchtlinge informiert sein (Transparenz).

Anhang

Analyseraster Dokumentenanalyse

Fragen des Analyserasters

1. Welche Amtsstelle trägt im Kanton die Verantwortung für die Projektleitung?
2. Wer ist die Ansprechperson?
3. Welche Instanz ist für das Resettlement operativ zuständig?
4. Welche Aufgaben hat die Asyl- bzw. Flüchtlingskoordination?
5. Welche Aufgaben hat der/die Integrationsdelegierte/r?
6. Welche weiteren Stellen oder Organisationen sind involviert?
7. Wie wird die Zusammenarbeit organisiert?
8. Weitere Bemerkungen des Kantons zur Organisation (optional)
9. Bemerkungen des SEM zur Organisation (optional)
10. Wie viele Coaches sind per 31. Dezember 2017 eingestellt?
11. Wie viele Stellenprozente stehen den Coaches insgesamt zur Verfügung?
12. Welche Aufgaben beinhaltet die Stelle (Coach)?
13. Welchen Mehrwert bzw. welche Zusatzleistung bietet der/die Coach für die Resettlement-II-Flüchtlinge im Vergleich zu den Sozialarbeiter/innen für alle anderen Flüchtlinge?
14. Wie oft trifft der/die Coach die zu begleitenden Personen (im Durchschnitt)?
15. Bei welcher Stelle ist der/die Coach angegliedert?
16. Mit welchen Stellen/Partnern vernetzt sich der/die Coach?
17. Auf welche Art findet die Vernetzung statt?
18. Weitere Bemerkungen des Kantons zum Coach (optional)
19. Bemerkungen des SEM zum Coach (optional)
20. Welche Personen sind vom IIP nicht betroffen?
21. Wer ist für die Erstellung des IIP zuständig?
22. Welche Themen oder Bereiche sind im IIP abgedeckt?
23. Weitere Bemerkungen des Kantons zum IIP? (optional)
24. Bemerkungen des SEM zum IIP? (optional)
25. Wer führt die Veranstaltungen durch?
26. Wie lange haben die Veranstaltungen insgesamt gedauert?
27. Wie wurde die Übersetzung/Verständigung gewährleistet?
28. Wurden folgende Themen übermittelt? (Informationen über die Lebensumstände / lokalen Verhältnisse im Aufnahmekanton Informationen über Bildungswesen, Informationen über Gesundheitswesen, Informationen über Institutionen zur beruflichen Integration, Informationen über das Wohnungswesen)
29. Über welche weiteren Themen wurde informiert?
30. Welche weiteren Themen sind noch geplant/ausstehend?
31. Konnte eine zweitägige Informationsveranstaltung innerhalb des ersten Quartals nach Einreise durchgeführt werden?
32. Weitere Bemerkungen des Kantons zum Informationsauftrag (optional)
33. Bemerkungen des SEM zum Informationsauftrag (optional)

34. Wurden folgende Massnahmen ergriffen? (Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (Vereine, NGOs), Vernetzung mit Mentoringprogrammen, Vernetzung mit Freiwilligen (direkte Vermittlung mit informeller Freiwilligenarbeit oder Einsätzen)
35. Welche weiteren Massnahmen sind geplant?
36. Weitere Bemerkungen des Kantons zum Zusammenleben (optional)
37. Bemerkungen des SEM zum Zusammenleben (optional)
38. Leben die Flüchtlinge in der 1. Phase in einer kantonalen Kollektivunterkunft?
39. Wenn ja: Wie lange dauert der Aufenthalt in der Kollektivunterkunft?
40. Wann sind die ersten FL eingereist (in die EVZ)?
41. Wie viele Personen "Sofortmassnahme Libyen"?