



An den Grossen Rat

15.5419.02

WSU/P155419

Basel, 6. Dezember 2017

Regierungsratsbeschluss vom 5. Dezember 2017

## Anzug Annemarie Pfeifer und Konsorten betreffend „verbesserte Integration von Flüchtlingen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2015 den nachstehenden Anzug Annemarie Pfeifer dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Zurzeit ersucht eine steigende Anzahl von Personen in der Schweiz um Asyl. Kinder, Frauen und Männer haben im Krieg im Mittleren Osten alles verloren. Neben der Aufnahme und Versorgung der Asylsuchenden wird auch die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in unsere Gesellschaft und in unsere Arbeitswelt dringender.

Die Bereitschaft zur Mithilfe scheint in der Bevölkerung vorhanden zu sein. In einer Online-Umfrage mit 1220 Teilnehmenden zeigten sich 67% der Befragten bereit, Asylbewerbenden beim Deutschlernen zu helfen, 62% könnten sich vorstellen, Flüchtlinge zum Essen einzuladen oder Zeit mit ihnen zu verbringen.

Nach Angaben des Staatssekretariats für Migration arbeiten sieben Jahre nach der Einreise nur 26 Prozent der anerkannten Flüchtlinge und nach 10 Jahren deren 50 Prozent. Dies kann weder die Zugewanderten noch die Steuerzahlenden befriedigen.

Schweizweit werden die Anstrengungen zur Integration von Flüchtlingen verstärkt.

- Im Kanton Bern ist ein gemeinsames Projekt des Kantons, der Caritas und der Wirtschaft am Entstehen.
- In Kanton BL wird zur Zeit eine Art Göttisystem etabliert. Schweizer Familien sollen die Flüchtlinge coachen oder einladen und so zu einer schnelleren Integration beitragen.
- Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) startete Anfang 2014 ein Projekt für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden bei Privaten, die sich freiwillig dafür gemeldet hatten. Ziel ist die einfachere und schnellere Integration. Der Kanton Waadt wurde zum Pilotkanton für die Schweiz.

Der Umgang mit Menschen, die in unserm Land Schutz suchen, ist auch für unsern Kanton eine beständige Herausforderung. Deshalb bitten die Unterzeichnenden die Regierung, zu prüfen und zu berichten:

Arbeitsintegration: Welche Ziele sie sich setzt zur Integration von Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt und wie er diese erreichen will. Welche weiteren Massnahmen es braucht, um die Arbeitsintegration zu optimieren, so dass die Menschen rascher von der Sozialhilfe weg kommen. Ob er ein Arbeitsintegrationsprojekt entsprechend des Pilotprojektes im Kanton Bern anstossen will.

Einbezug der Bevölkerung: Ob der Regierungsrat bereit ist, eine Art Götti-System (Coach), entsprechend dem Pilotprojekt BL, einzuführen, möglicherweise in Zusammenarbeit mit einem privaten Partner.

Unterbringung: Ob der Kanton BS prüfen kann, ob die Unterbringung von Asylsuchenden bei Privaten ermöglicht wird (nach dem Waadtländer System), sofern diese das wünschen.

Ein ähnlich lautender Vorstoss wird auch im Landrat eingereicht.

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## **1. Einleitende Bemerkungen**

### **1.1 Rückblick**

Der vorliegende Anzug wurde im November 2015 eingereicht. Zu diesem Zeitpunkt war Europa mit einem massiven Anstieg der Flüchtlingszahlen konfrontiert, sowohl entlang der Mittelmeer-Route als auch entlang der westlichen Balkan-Route. Es handelte sich dabei um die grössten Fluchtbewegungen seit Jahrzehnten. Insgesamt erreichten im Jahr 2015 über eine Million Flüchtlinge Europa. Auch in der Schweiz stieg die Anzahl Asylgesuche in den Wintermonaten 2015/2016 an.

Im März 2016 hat die EU mit der Türkei ein Abkommen geschlossen. Die Türkei hat seither seinen Grenzschutz ausgebaut und die über drei Millionen syrischen Flüchtlinge in der Türkei an der Weiterreise gehindert. Im Gegenzug unterstützt die EU das Aufnahmeland mit Finanzen, Logistik und anderen Massnahmen. Auch die Balkan-Route wurde durch strengere Grenzkontrollen mehrerer Staaten und andere Anpassungen faktisch geschlossen. Entsprechend hat sich die Migrationslage in Europa und in der Schweiz beruhigt. Auch die Medienaufmerksamkeit hat abgenommen. Ein Blick auf Griechenland, Türkei, Italien und Libyen zeigt jedoch, dass die „Flüchtlingskrise“ nach wie vor sehr real ist - an die Aussengrenze Europas verschoben.

Seit dem Abkommen der EU mit der Türkei ist die Route über Libyen der mit Abstand wichtigste Fluchtweg nach Europa geworden. Diesen versucht die EU seit Ende letzten Jahres besser zu kontrollieren. Italien, unterstützt von anderen europäischen Staaten, hat im Februar 2017 mit Libyen vereinbart, die libysche Küstenwache mit Knowhow, Logistik und Finanzen zu stärken. Schlepperboote werden seither abgefangen und nach Libyen zurückgebracht, bevor sie in internationale Gewässer vordringen.

### **1.2 Aktuelle Situation**

In den vergangenen Monaten ist die Zahl der Neuankömmlinge in Italien, welche die Flucht über das Mittelmeer wagten, markant zurückgegangen. Rund 110'000 Menschen sind seit Januar 2017 über den zentralen Mittelmeerraum nach Italien geflohen, rund 15'000 Menschen nach Griechenland und 12'400 nach Spanien. Dabei sind nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Jahr 2017 mindestens 2'925 Menschen ums Leben gekommen.

Die Migrationslage in der Schweiz ist derzeit beruhigt. Es ist zu beobachten, dass die Schweiz nicht primäres Zielland der Menschen ist, die nach Westeuropa gelangen. An der Südgrenze der Schweiz werden mehr als 80% aller Aufgegriffenen von Grenzschutz und Polizei nach Italien weggewiesen, da sie nicht in der Schweiz, sondern in anderen Zielstaaten ein Asylgesuch einreichen möchten.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat die im Januar 2017 publizierte Jahresprognose der Asylgesuchzahlen für das laufende Jahr aufgrund der jüngsten Entwicklungen aktualisiert und rechnet noch mit 18'500 Asylgesuchen. Im Jahr 2016 stellten 27'207 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch, im Jahr 2015 waren es knapp 40'000.

### 1.3 Fokus auf Integration

Nachdem im Winter 2015/2016 vor allem die Erstversorgung und Unterbringung der neu ankommenden Personen im Zentrum stand, liegt der Fokus heute auf der Integration. Aktuell leben insgesamt 1'450 anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge im Kanton Basel-Stadt, rund 1'200 davon werden von der Sozialhilfe unterstützt.

Basel-Stadt kennt eine Reihe an staatlichen und privaten Angeboten, um die zugezogenen Personen aus dem Asylbereich bei ihrer sozialen, kulturellen, sprachlichen und beruflichen Integration zu unterstützen.

Nebst zielgruppenspezifischen Massnahmen (wie etwa der im nächsten Kapitel beschriebenen Fachstelle Arbeitsintegration) findet Integration in erster Linie in den Regelstrukturen statt (Schule, Berufsbildungsinstitutionen, Gesundheitswesen usw.). Unter den in Basel-Stadt lebenden anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sind rund 550 Kinder und Jugendliche (jünger 18 Jahre). Sie gehen regulär zur Schule und werden zu einem ordentlichen Ausbildungsabschluss hingeführt. Wichtig sind auch Angebote wie z.B. die Integrations- und Berufswahlklassen (IBK) am Zentrum für Brückenangebote, welche auch für spät eingereiste Jugendliche Bildungsperspektiven eröffnen. Der überwiegende Teil von fremdsprachigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund findet den Zugang zur Berufsbildung über diese Integrations- und Berufswahlklassen.

Das Schnittstellenthema Integration wird im Kanton Basel-Stadt in intensiver interdepartementaler Zusammenarbeit bearbeitet. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die vom Regierungsrat eingesetzte interdepartementale Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit, welche mit einem umfangreichen Gesamtkonzept seit Jahren erfolgreich zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit beiträgt. Aktuell ist die Strategieguppe beauftragt, ein Massnahmenpaket zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung umzusetzen. Ein Fokus liegt dabei auch auf den jungen Erwachsenen aus dem Asylbereich, welche ihre Schulzeit nicht in der Schweiz durchlaufen haben.

Ziel aller Integrationsbemühungen ist wenn immer möglich eine selbständige Lebensführung, eine langfristige Unabhängigkeit von den Sozialsystemen, gesellschaftliche Teilhabe und Zugehörigkeit. Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der gelingt, wenn alle Beteiligten einen Beitrag leisten: Verwaltung, Wirtschaft, NGO's, Zivilgesellschaft und die Zuziehenden selbst.

## 2. Zu den einzelnen Anliegen des Anzugs

### 2.1 Arbeitsintegration

*Frage: Welche Ziele setzt sich die Regierung zur Integration von Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt und wie er diese erreichen will. Welche weiteren Massnahmen es braucht, um die Arbeitsintegration zu optimieren, so dass die Menschen rascher von der Sozialhilfe weg kommen. Ob er ein Arbeitsintegrationsprojekt entsprechend des Pilotprojektes im Kanton Bern anstossen will.*

Für die allermeisten anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ist möglichst rasche wirtschaftliche Selbstständigkeit oberstes Ziel. Um ihren individuell sehr unterschiedlichen Voraussetzungen auf ihrem Weg in Arbeit gerecht zu werden, hat die Sozialhilfe Basel 2012 eine eigene Fachstelle zur spezifischen Förderung dieser Zielgruppe geschaffen. Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Artikel in der Fachzeitschrift Sozial Aktuell vom Juli 2017, welcher die Arbeit der Fachstelle gut zusammenfasst.

### 2.1.1 Fachstelle Arbeitsintegration VA/Flü

Die bei der Sozialhilfe angesiedelte Fachstelle Arbeitsintegration VA/Flü setzt in erster Linie auf niederschwellige Lerneinsätze im ersten Arbeitsmarkt. Vorrangiges Ziel ist es, Arbeitgeber zu finden, welche bereit sind, Flüchtlinge zunächst ergebnisoffen in ihrem Betrieb mitarbeiten zu lassen. Ein solcher Einsatz wirkt häufig als Türöffner. Dank raschen konkreten Erfahrungen im ersten Arbeitsmarkt können sich die Flüchtlinge konkret einbringen und sich wertvolle Referenzen und Kontakte als Basis für die weitere Integrationsplanung erarbeiten.

Aus manchen Lerneinsätzen ergibt sich in der Folge bei beidseitiger Zufriedenheit ein Praktikum mit einem verbindlichen Vertrag und einem regulären Praktikumslohn. Im besten Fall folgt darauf eine Anstellung. Bei jungen Flüchtlingen wird, wenn immer möglich, eine Berufsausbildung angestrebt, meist in Form einer Lehrstelle. In anderen Situationen empfiehlt sich als nächster Schritt eine Weiterbildung oder ein Qualifizierungsprogramm mit formaler Anerkennung, um die Chancen auf dem Stellenmarkt zu erhöhen.

Das Konzept der Fachstelle hat sich in den letzten Jahren zunehmend bewährt. Per Januar 2015 ist die die Fachstelle in die Regelstruktur der Sozialhilfe überführt worden. Die Erwerbsquote der Zielgruppe ist seit 2012 stetig gestiegen und bewegt sich unterdessen über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Sie liegt aktuell bei 33,8%, gibt jedoch keinen Aufschluss über Arbeitspensum, Dauer und Existenzsicherung der jeweiligen Anstellung. Hinzu kommen jährlich rund 30 vorläufig Aufgenommene im Kanton, die sich dank wirtschaftlicher Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ablösen können und eine Aufenthaltsbewilligung B beantragen.

Ein Teil der Flüchtlinge hat zwar Arbeit, wird jedoch von der Sozialhilfe ergänzend unterstützt, da der Lohn nicht existenzsichernd ist. Ein anderer Teil der erwachsenen Flüchtlinge ist aus gesundheitlichen oder familiären Gründen nicht (oder noch nicht) in der Lage zu arbeiten. Bei diesen Personen steht die soziale Integration im Zentrum.

Die Aufgabe, Flüchtlinge im ersten Arbeitsmarkt zu verankern, erfordert eine intensive Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren und Institutionen (Arbeitgeber, Verbände, Arbeitsmarktbehörden, Gewerkschaften, Vertretungen aus dem Bildungs- und Berufsbildungsbereich, Anbieter von qualifizierenden Kursen und Programmen usw.). Diese Netzwerkarbeit ist sehr bedeutsam und trägt zunehmend Früchte.

Die Fachstelle leistet intensive Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit bei Arbeitgebern. Viele Firmen sind zurückhaltend bei der Beschäftigung von Flüchtlingen und speziell von vorläufig Aufgenommenen. Die missverständliche Botschaft einer Vorläufigkeit des Aufenthalts ist für Arbeitgeber nicht einladend, auch wenn diese Vorläufigkeit in über 90% aller Fälle nicht gegeben ist. Häufig können im persönlichen Kontakt diffuse Vorbehalte gegenüber Flüchtlingen abgebaut werden. Aber auch administrative Hürden sind für Arbeitgeber mühsam und erschweren den Integrationsprozess. Dies wurde unterdessen auch auf Bundesebene erkannt: 2018 soll die zehnpromtente Lohnabgabe fallen und das Meldeverfahren deutlich vereinfacht werden. Auch wird derzeit um einen Ersatztitel für die vorläufige Aufnahme gerungen.

In Basel-Stadt beschloss der Regierungsrat am 30. Mai 2017 eine Änderung der Verordnung über die Gebühren für die Bewilligung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte vom 18. November 2008 (SG 122.700). Die bisherige Gebühr von 100 Franken für die arbeitsmarktliche Prüfung durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit im Zusammenhang mit der Bewilligung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder der Stellenwechsel von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen wurde ersatzlos gestrichen. Das entlastet die Arbeitgeber in Basel-Stadt, die anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene beschäftigen wollen (pro Jahr 50 bis 100 Gesuche).. Der Regierungsrat erachtete es als sinnvoll, die Hürden für ihre Anstellung soweit möglich abzubauen. Der Erlass der Gebühren von 100 Franken ist ein Beitrag zur Vereinfachung der Anstellung und folgte der Praxis in vielen Schweizer Kantonen, die keine Gebühren mehr verlangten.

### 2.1.2 Kampagne „Chance“

Im Jahr 2016 haben die Sozialhilfe und die Fachstelle Diversität und Integration des Präsidentsdepartements eine Sensibilisierungskampagne lanciert (im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms des Bundes). Die Kampagne hatte zum Ziel, die offene und solidarische Grundhaltung gegenüber Flüchtlingen bei der Basler Bevölkerung weiter zu stärken und neue Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft für die berufliche und soziale Integration von Flüchtlingen zu gewinnen. Im Mittelpunkt der Kampagne standen drei junge Flüchtlinge, die auf einer Website von ihren Erfahrungen in der Schweiz erzählen. Im November 2016 und Januar 2017 hingen die Plakate der drei Flüchtlinge an zahlreichen Plakatwänden in Basel, Riehen und Bettingen sowie in Trams und am Bahnhof SBB.

Um neue Arbeitgeber für die berufliche Integration von Flüchtlingen zu gewinnen, hat die Fachstelle Arbeitsintegration VA/Flü zusammen mit dem Gewerbeverband Basel-Stadt im Sommer 2017 eine Informationsbroschüre entworfen: „*Lerneinsätze für Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge – Informationen für Arbeitgeber*“. Das Echo auf den Versand der Flyer war erfreulich – über 40 Firmen haben sich seither bei der Fachstelle gemeldet und ihr Interesse an einer Zusammenarbeit bekundet.

## 2.2 Einbezug der Bevölkerung:

*Frage: Ob der Regierungsrat bereit ist, eine Art Götti-System (Coach), entsprechend dem Pilotprojekt BL, einzuführen, möglicherweise in Zusammenarbeit mit einem privaten Partner.*

Seit Sommer 2015 gingen bei der Sozialhilfe und bei Hilfswerken unzählige Anfragen aus der Bevölkerung ein: Einzelpersonen, Familien, Gruppen oder Vereine wollten Flüchtlinge in verschiedenster Form unterstützen. Die Angebote reichten von Hausaufgabenhilfe für Kinder, Sprachtandems, gemeinsam Kochen oder Sport treiben, über kulturelle Projekte, Ausflüge, Begleitung im Alltag, Unterstützung bei der Wohnungs- oder Arbeitssuche bis hin zum Angebot, Flüchtlinge bei sich zuhause aufzunehmen.

Der Kanton hat auf das beeindruckende zivilgesellschaftliche Engagement reagiert und zusammen mit der CMS, der GGG und Kirchen im Sinne von Sofortmassnahmen zwei Koordinationsstellen für die verschiedenen privaten Angebote geschaffen:

- 1) **Koordinationsstelle Freiwillige für Flüchtlinge**
- 2) **Kontaktstelle Gastfamilien für Flüchtlinge (siehe nächstes Kapitel)**

Die Koordinationsstelle für Freiwilligeneinsätze für Flüchtlinge (KoFFf) sammelt seit Oktober 2015 die eingehenden Freiwilligenangebote, vernetzt neue Initiativen mit bestehenden Organisationen und Projekten und vermittelt die Angebote in Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe an interessierte Flüchtlinge. Das Engagement ist nach wie vor gross. Aktuell sind rund 250 Freiwillige in der Datenbank der Koordinationsstelle, rund 100 davon sind derzeit im Einsatz.

Ein grosser Teil der Unterstützung findet dank Eins-zu-Eins Vermittlungen statt und entspricht dem von der Anzugstellerin erwähnten sogenannten „Götti“-System. Für viele Asylsuchende und Flüchtlinge sind freiwillige Begleiterinnen und Begleiter eine wichtige Brücke zur Schweizer Gesellschaft. Die Freiwilligen setzen ihre Beziehungen dafür ein, den Neuzugezogenen Türen zu sozialen und beruflichen Netzwerken zu öffnen.

Der Regierungsrat begrüsst und schätzt das nachhaltige Engagement in der Bevölkerung. Der Zivilgesellschaft kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, Flüchtlingen menschlich und aufgeschlossen zu begegnen. Hinzu kommt, dass Freiwilligenarbeit im Flüchtlingsbereich auch immer in zwei Richtungen wirkt: Sie unterstützt nicht nur die Integration der Zugezogenen in die

Kultur der neuen Heimat, sondern öffnet auch die Ansässigen für die multikulturelle Realität der Schweiz.

### **2.3 Unterbringung**

*Frage: Ob der Kanton BS prüfen kann, ob die Unterbringung von Asylsuchenden bei Privaten ermöglicht wird (nach dem Waadtländer System), sofern diese das wünschen.*

Ende 2016 nahm der Regierungsrat den Impuls von zahlreichen Privaten ernst und beschloss, die Zivilbevölkerung in die Aufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen mit einzubeziehen. Gemeinsam mit der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel GGG, einer Organisation mit ausgewiesener Erfahrung in der Freiwilligenarbeit, wurde ein Pilotprojekt entwickelt. Eine sorgfältige Vorbereitung war für ein gutes Gelingen für beide Seiten (Private und Flüchtlinge) zentral. Dabei ging es vor allem um klare Schnittstellen und Zuständigkeiten zwischen den bestehenden Strukturen der Sozialhilfe und dem Projekt sowie um eine gute Begleitung der Gastfamilien.

Die „GGG Kontaktstelle Gastfamilien“ nahm ihre Arbeit im Dezember 2015 auf. Seit Projektbeginn konnten 33 Gastverhältnisse vermittelt werden. Davon wurde die grosse Mehrheit verlängert oder in sinnvolle Anschlusslösungen überführt. Die meisten der bei Gastfamilien lebenden Flüchtlinge sind junge Männer aus Syrien, Afghanistan und Eritrea. Gerade für jüngere Flüchtlinge mit einem ausgeprägten Integrationswillen und einer starken Motivation, ihre Sprachkenntnisse zu verbessern, sind die Gastfamilien ein ideales Angebot.

Beim Gastfamilienprojekt steht die Qualität und nicht so sehr die Quantität der vermittelten Gastfamilienverhältnisse im Vordergrund. Die grosse Mehrheit der Flüchtlinge kann ihre Sprachkenntnisse signifikant verbessern. Einige lernen sogar Baseldeutsch. Die Flüchtlinge können zudem ihr soziales Netzwerk durch die Gastfamilie erweitern. In vielen Fällen hat das Gastverhältnis einen ausgesprochen positiven Einfluss auf die schulische und berufliche Integration. Mindestens ein Viertel der Flüchtlinge hat eine Lehrstelle in Aussicht (oft mit Hilfe des Netzwerkes der Gastfamilie) oder macht bereits eine Lehre.

Zurzeit leben 21 Flüchtlinge in Gastfamilien, 20 Flüchtlinge suchen eine Gastfamilie. Seit August 2017 werden die Anstrengungen wieder intensiviert, neue geeignete Gastfamilien zu finden. Das Projekt ist ein Beispiel für eine erfolgreiche Einbindung der Zivilgesellschaft in einem sensiblen sozialen Bereich.

### **3. Fazit**

Sämtlichen Anliegen der Anzugstellerin wurden zwischenzeitlich erfolgreich umgesetzt. Der Kanton Basel-Stadt ist im Bereich Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gut aufgestellt.

#### 4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Annemarie Pfeifer betreffend „verbesserte Integration von Flüchtlingen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin