



An den Grossen Rat

15.5433.02

ED/P155433

Basel, 8. November 2017

Regierungsratsbeschluss vom 7. November 2017

Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Fachkräftemangel beheben durch Nachholbildung von Zugezogenen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2015 den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Erwerbsquote ist bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (VA) mit 48,2% resp. 25.5% tiefer als jene der ständigen Wohnbevölkerung (diese liegt zwischen 79% und 88%). Tausende anerkannte Flüchtlinge finden keine Stelle. Die Gründe sind laut Staatssekretariat für Migration (SEM) mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende/ungenügende Ausbildung oder administrative Hürden. *[Quelle: Studie Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, April 2014]*. Sowohl im AuG, wie auch im AsylG ist die Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und VA klar geregelt und rechtlich möglich (siehe dazu: Art. 43 AsylG, Art. 75 AsylG, Art. 30 Abs. 1 AuG). Dem Kanton Basel-Stadt werden aktuell 1,9 % aller Asylsuchenden zugewiesen *[Quelle: Bundesamt für Statistik]*. Aktuell leben hier rund 180 Asylsuchende, deren Asylgesuch noch nicht entschieden ist. Weiter wohnen etwa 380 anerkannte Flüchtlinge mit Status B oder F, sowie etwa 470 Personen mit einer vorläufigen Aufnahme in unserem Kanton. Rund 85 Prozent von ihnen beziehen Sozialhilfe, wobei einige bereits arbeiten, aber wegen zu geringem Einkommen von der Sozialhilfe teilunterstützt werden. Alle Übrigen verdienen sich ihren Lebensunterhalt selbst. Um die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu verringern, die Integration zu fördern und vor allem die Kompetenzen und Fähigkeiten dieser Personen zu nutzen, schlagen die Unterzeichnenden die Lancierung eines Pilotprojektes vor, welches sich an die Arbeitsintegrationsmassnahme „Myway“ anlehnt. Die Idee dahinter ist, die Fähigkeiten und Kompetenzen des besagten Personenkreises zu fördern bzw. den Betroffenen auch einen in der Schweiz anerkannten Abschluss zu ermöglichen. Die Verbesserung der Diplomanerkennung läuft auf nationaler Ebene auf Hochtouren, in Deutschland gibt es gar eine Datenbank, die Ausbildungen der verschiedenen Länder miteinander vergleicht, damit auch die Wirtschaft die erworbenen Kompetenzen einer Ausbildung einschätzen kann. *(Postulat 15.3632 Anita Fetz: Fachkräftemangel. Nationale Datenbank für Unternehmen zur Interpretation und Vergleichbarkeit ausländischer Diplome)*. Mit einem angepassten Myway-Projekt soll die Sprache fachspezifisch und "on the job" gelernt und der Einstieg ins Erwerbsleben erleichtert werden. Das Projekt soll besonders auf traumatisierte Personen Rücksicht nehmen. Die genannten Projektteilnehmenden sollen ein einjähriges Praktikum in der Privatwirtschaft absolvieren. Dies in einem Bereich, in dem sie bereits eine Ausbildung aus dem Heimatland mitbringen, aber deren Abschluss in

der Schweiz nicht anerkannt wird, nicht der Qualität der Schweiz entspricht oder wenn die Sprachkenntnisse noch ungenügend sind. Während dieses Praktikums sollen die Teilnehmenden in einer Klasse schulisch unterstützt werden (Bewerbungscoach, intensive Deutschkurse, etc.). Ziel des Projektes ist, dass Teilnehmende eine (Attest-)Lehrstelle/ oder eine Anstellung im Praktikumsbetrieb bzw. einem anderen Betrieb erhalten. Ein solches Praktikum ist eine Chance sowohl für die Teilnehmenden als auch für die Arbeitgeber, die von den bereits vorhandenen Fähigkeiten profitieren und neue Fachkräfte ausbilden können. Weitere Details wie die Unterrichtsmodalitäten neben dem Praktikum, Finanzierung und Teilnahmebedingungen sind auszuarbeiten. Im Wissen darum, dass rund 95 Prozent aller vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge dauerhaft in der Schweiz bleiben, bitten die Anzugstellenden die Regierung zu prüfen und berichten,

- wie ein Pilotprojekt Nachholbildung von Zugezogenen umgesetzt und
- administrative Hürden abgebaut werden können.

Sarah Wyss, Pascal Pfister, Alexander Gröflin, Christian Egeler, Stephan Mumenthaler, Michel Rusterholtz, Annemarie Pfeifer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Übersicht

Der Regierungsrat teilt die Meinung der Anzugstellenden, dass die Möglichkeit einer beruflichen Betätigung ein wichtiger Eckpfeiler der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist. Ziel einer erfolgreichen Integration muss es sein, den Betroffenen möglichst schnell ein selbstständiges Leben zu ermöglichen und so die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu verringern. Dabei gilt es zu unterscheiden, ob je nach Möglichkeit und persönlichen Ressourcen der Zugang zur Bildung oder zum Arbeitsmarkt im Vordergrund steht. Der Kanton priorisiert seit Jahren vor allem für die jüngeren Migrantinnen und Migranten die Strategie «Bildung vor Arbeit». Bekanntermassen bildet ein Abschluss auf der Sekundarstufe II eine der zentralen Voraussetzungen für eine nachhaltige selbstständige Lebensführung, nicht nur für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Oft stehen aber aus verschiedenen Gründen für die Betroffenen selbst der Erwerb und damit eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Die Bildungswilligkeit und Bildungsfähigkeit stellen jedoch eine Grundvoraussetzung dar, damit Integrationsmassnahmen mit dem Ziel eines in der Schweiz anerkannten Abschlusses überhaupt greifen können.

1.2 Aktuelles Mengengerüst an anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen

Am 31. Juli 2017 lebten im Kanton Basel-Stadt rund 260 Asylsuchende, deren Asylgesuche noch nicht entschieden sind, und ausserdem etwa 660 anerkannte Flüchtlinge (Flü) mit Status B oder F sowie etwa 550 Personen mit einer vorläufigen Aufnahme (VA).

- Von insgesamt rund 1'200 unterstützten Flü und VA sind 42 % Kinder und Jugendliche (0- bis 18-Jährige).
- Von den rund 700 Personen im erwerbsfähigen Alter (18- bis 65-Jährige) sind 30 % mit Familienarbeit beschäftigt oder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage zu arbeiten.
- Von den verbleibenden 490 Personen, die effektiv erwerbsfähig sind, arbeiten 280 und 120 Personen nehmen an arbeitsmarktlichen Massnahmen oder Beschäftigungsprogrammen teil.

Die Erwerbsquote in Basel-Stadt ist im Vergleich zu den gesamtschweizerischen Zahlen überdurchschnittlich:

Erwerbsquote	Schweiz	Basel-Stadt
VA und VA Flüchtlinge	29,6 %	32,9 %
Anerkannte Flüchtlinge Status B	24,9 %	32,2 %

Quelle: Staatssekretariat für Migration (SEM)

1.3 Strategie für Spätmigrierte

Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit hat 2016 im Auftrag des Regierungsrates einen Bericht zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung im Kanton Basel-Stadt erarbeitet. Im Januar 2017 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und beauftragte die Strategiegruppe mit der Umsetzung von Massnahmen in fünf Handlungsfeldern:

1. koordinierte Gesamtstrategie und konsequente Ausbildungsorientierung;
2. Information, Sensibilisierung und Beratung;
3. Sprachförderung;
4. Abbau von Hindernissen;
5. systematische Integrationsförderung in der nachobligatorischen Bildung.

Der Bericht zielt nicht nur auf die Personengruppe der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, sondern auf die Gesamtheit der Späteingereisten ohne Bildungsabschluss und/oder Anschluss an den Arbeitsmarkt. Im Kern konstatiert der Bericht, dass die im Kanton verfügbaren Angebote, Strukturen und Kooperationen, welche die Förderung der Bildungsbeteiligung von Späteingereisten begünstigen, vielfältig und zielgerichtet sind. Dennoch zeigt sich in allen fünf Handlungsfeldern die Notwendigkeit zur Optimierung. Konkret gehören zu den Massnahmen die klare Strukturierung von Angeboten der Integrationsförderung, die Etablierung einer Triage- und Koordinationsfunktion, die Flexibilisierung des Zugangs zu den integrativen Brückenangeboten bezüglich Dauer und Zugangsalter, die Unterstützung durch die Berufsberatung und die Kooperation mit den Branchenverbänden im Rahmen der Integrationsvorlehren des Bundes. Auf der kommunikativen Ebene soll möglichst schnell nach der Einreise ein Kontakt stattfinden, bei dem ein allfälliger Ausbildungsbedarf festgestellt wird und eine entsprechende Sensibilisierung und Information erfolgen kann. Zudem wird geprüft, inwiefern Bildungsstand und Ausbildungsbedarf von Späteingereisten als Planungsinstrumente bei den Erst- bzw. Integrationsgesprächen beim Einwohneramt erhoben werden können. Die Massnahmen sind gegenwärtig in der Planungs- und Umsetzungsphase und zielen darauf, die Regelstrukturangebote zu ergänzen und zu stärken.

1.4 Bestehende Angebote

1.4.1 Übersicht

Nebst der Fachstelle Arbeitsintegration VA/Flü der Sozialhilfe, welche die Zielgruppe im Arbeitsintegrationsprozess eng begleitet (<http://www.sozialhilfe.bs.ch/asyl/integration.html>), gibt es bereits heute verschiedene Institutionen und Angebote, darunter das im Anzug angesprochene Projekt MyWay, die die beschriebenen Zielgruppen bei der Berufsintegration wirkungsvoll unterstützen.

1.4.2 Integrations- und Berufswahlklassen am Zentrum für Brückenangebote

Der überwiegende Teil von fremdsprachigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund findet den Zugang zur Berufsbildung über die Integrations- und Berufswahlklassen (IBK) am Zentrum für Brückenangebote. Im Vordergrund steht das Erlernen der deutschen Sprache, es werden aber auch weitere Kernfächer wie Mathematik unterrichtet, damit so die Vo-

raussetzungen für den Beginn einer beruflichen Ausbildung geschaffen werden oder der Zugang zum Arbeitsmarkt gelingt.

Je nach Sprach- und Bildungsstand kann die IBK für ein oder für zwei Jahre besucht werden. Im ersten IBK-Jahr stehen das Erlernen der deutschen Sprache und die Grundlagenarbeit in den anderen Schulfächern im Vordergrund. Im zweiten Schuljahr werden die Schülerinnen und Schüler bei der Berufswahl und beim Erzielen schulischer Fortschritte unterstützt. So werden gute Voraussetzungen für eine berufliche Integration geschaffen. Wer schon über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt, kann direkt ins zweite IBK-Jahr einsteigen und die Berufswahl planen. Als eine der unter 1.2 erwähnten Massnahmen für Spätmigrierte wurde die Altersvorgabe IBK bereits flexibilisiert. Die IBK stehen heute Spätmigrierten bis zum Alter von 25 Jahren offen, während bisher ein Abschluss vor dem Alter von 22 Jahren erreicht werden musste.

1.4.3 Link zum Beruf

Der Lehrgang findet an der Allgemeinen Gewerbeschule Basel statt und dauert ein Jahr. Während dem Lehrgang ist eine maximal 50-prozentige Berufstätigkeit möglich. Er

- richtet sich an Erwachsene, die den Schweizerischen Schulabschluss nachholen wollen;
- schliesst mit einem staatlich anerkannten Zertifikat ab;
- schafft mit seinem Abschluss die Voraussetzung für eine Berufsausbildung;
- wird auf zwei Niveaus angeboten.

Mit dem Abschluss Niveau A kann eine berufliche Grundbildung abgeschlossen werden und mit dem Abschluss Niveau E ist eine berufliche Grundbildung mit erhöhten schulischen Anforderungen möglich.

Voraussetzungen für den Besuch von Link zum Beruf sind:

- Mindestalter von 18 Jahren;
- Wohnort Kanton Basel-Stadt oder Kanton Basel-Landschaft;
- Niveau A: Deutschkenntnisse schriftlich A2 und mündlich B1;
- Niveau E: Deutschkenntnisse schriftlich B1 und mündlich B2 sowie Grundkenntnisse in Französisch.

Link zum Beruf wird zunehmend von Spätmigrierten in Anspruch genommen, obwohl das Angebot ursprünglich für Personen gedacht war, die in der Schweiz aufgewachsen sind, aber aufgrund schwieriger Lebenssituationen nie einen Volksschulabschluss erreicht haben.

1.4.4 Angebote für Menschen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt

Im Kanton Basel-Stadt tritt eine hohe Anzahl der Jugendlichen nach dem elften Schuljahr keine Berufslehre an (EFZ- oder EBA-Berufe). Diverse Angebote unterstützen die Jugendlichen gezielt, um ihnen den Eintritt in den Arbeitsmarkt oder in eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. Zudem verfügt das Erziehungsdepartement mit Gap, Case Management Berufsbildung über ein Angebot, das spezifisch diejenigen im Fokus hat, die für den Eintritt in die Berufsbildung zusätzliche Unterstützung benötigen. Mittels Früherkennung an der obligatorischen Schule und einer Langzeitbegleitung findet eine kontinuierliche Betreuung von jährlich bis zu 1'000 Jugendlichen statt, darunter ein hoher Anteil Migrantinnen und Migranten. Der Zugang zum Angebot ist statusunabhängig und richtet sich nach dem individuellen Unterstützungsbedarf.

Das von den Anzugstellenden erwähnte Projekt MyWay bietet die Möglichkeit, ein einjähriges Praktikum in einem Betrieb im ersten Arbeitsmarkt zu absolvieren. Die Jugendlichen werden durch erfahrene Coaches begleitet und nehmen einmal wöchentlich an einer zentralen Bewerbungs- und Lernwerkstatt teil. MyWay steht motivierten jungen Erwachsenen zwischen 16 und 20

Jahren offen (in Ausnahmefällen bis zum Alter von 25 Jahren), die ihren Wohnsitz in Basel-Stadt haben. Die zentrale Leistung ist die Vermittlung von Praktikumsstellen. Zudem stehen die Coaches bei Konflikten am Arbeitsplatz vor Ort als Ansprechperson zur Verfügung. Alle Angebote dieser Art setzen eine oder mehrere der folgenden Problemlagen voraus:

- es ist keine berufliche oder schulische Anschlusslösung vorhanden;
- der Zugang zum Berufsbildungsmarkt ist aus unterschiedlichen Gründen erschwert;
- die Fähigkeiten entsprechen noch nicht den Anforderungen der Berufswelt;
- oft bestehen schon seit Jahren belastende psychosoziale Lebenslagen;
- Betroffene stehen zwischen Lehre (EFZ/EBA) und IV Eingliederungsmassnahmen.

Die Zuweisung oder Anmeldung erfolgt in der Regel via die Bezugsperson von Gap, Case Management Berufsbildung. In Ausnahmefällen über die Sozialhilfe und das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV).

1.4.5 Integrationsvorlehre des Bundes

Das Ende 2015 vom Staatssekretariat für Migration lancierte Pilotprogramm «Integrationsvorlehre und frühzeitige Sprachförderung» für die Jahre 2018 bis 2021 zielt darauf, spezielle einjährige Programme zu schaffen, die einen branchenbezogenen Zugang zur beruflichen Grundbildung ermöglichen. Die Förderung des Bundes im Rahmen dieses Pilotprogramms steht jedoch nur Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen offen. Daraus resultiert vor allem für kleinere Kantone wie Basel-Stadt das Problem, überhaupt die kritische Masse berechtigter Personen zu erreichen. Aufgrund der statusbezogenen Fördersystematik der Integrationsvorlehre ist es schwierig, genügend grosse Gruppen von geeigneten Personen mit branchenspezifischen Bildungsaspirationen zu finden.

Die Federführung für das Projekt der Integrationsvorlehre hat im Kanton Basel-Stadt die Fachstelle Arbeitsintegration VA/Flü (Sozialhilfe WSU) gemeinsam mit dem Bereich Mittelschulen und Berufsbildung (ED). Die Eingabe erfolgte termingerecht im September 2017 und konzentriert sich auf ein Angebot im Bereich Gastronomie, da hier die Aussicht besteht, eine genügend grosse Interessengruppe zu finden. Der Entscheid des Bundes über die Aufnahme in das Pilotprojekt steht noch aus. Der Versuch, gemeinsam mit den Nachbarkantonen auch für weitere Berufsbranchen Programme aufzubauen, war nicht erfolgreich. Die unterschiedlichen kantonalen Strukturen im Asyl- und Sozialhilfebereich erwiesen sich dabei als wenig förderlich.

2. Zu den einzelnen Forderungen der Anzugstellenden

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten

- wie ein Pilotprojekt Nachholbildung von Zugezogenen umgesetzt und
- administrative Hürden abgebaut werden können.

Der Regierungsrat begrüsst den Leitgedanken, der dem von den Unterzeichnenden gewünschten Pilotprojekt zugrunde liegt. Zum Zeitpunkt der Anzugstellung musste von einem massiven Anstieg der Zahl von Asylsuchenden und Flüchtlingen ausgegangen werden, da nicht zu erwarten war, dass der Flüchtlingsstrom von Ende 2015 schon nach wenigen Monaten massiv zurückgehen würde. Inzwischen ist der Zustrom von Flüchtlingen und Asylsuchenden in die Schweiz gering. Basel-Stadt wird zudem aufgrund des Asyl- und Verfahrenszentrums im Vergleich mit anderen Kantonen ein reduzierter Prozentsatz von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen dauerhaft zugewiesen. Somit stellt sich die Gesamtsituation weniger schwierig dar, als vor zwei Jahren erwartet werden musste.

Der Regierungsrat hält daher fest, dass die vorhandenen Regelstrukturen und Angebote zur Arbeits- und Bildungsintegration sowohl quantitativ wie qualitativ ausreichend sind. Für die Schaffung eines zusätzlichen Angebots in diesem Segment besteht derzeit kein Bedarf.

Die Rückmeldungen der Verantwortlichen der bestehenden Angebote zeigen, dass die grossen Herausforderungen bei der Suche nach geeigneten Ausbildungs- und Praktikumsplätzen weniger in Form von administrativen Hürden bestehen, sondern vielmehr im begrenzten Angebot an geeigneten Arbeitsstellen. Obwohl die Bereitschaft vieler Betriebe da ist, den zusätzlichen Aufwand auf sich zu nehmen, um Möglichkeiten zur Integration zu schaffen, ist die Anzahl der betrieblich verträglichen Einsatzmöglichkeiten nicht beliebig ausweitbar.

Der je nach Branche beträchtliche Fachkräftemangel lässt sich nur in sehr begrenztem Mass durch Personen aus der Zielgruppe der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen beheben. Erfahrungen zeigen, dass in der Regel zwischen zwei und vier Jahre notwendig sind, um die sprachliche, kulturelle und arbeitsmarktliche Integration zu bewerkstelligen. Eine einfache Anerkennung oder Übersetzung der im Ursprungsland erworbenen Qualifikationen, sofern solche vorhanden sind, gestaltet sich als sehr viel schwieriger, als von aussen angenommen wird. Das hohe Ausbildungs- und Anforderungsniveau in der Schweiz verlangt in der überwiegenden Zahl der Fälle eine spezifische und auf unsere wirtschaftliche Situation zugeschnittene Zusatzausbildung. Dazu bieten die vorhandenen Strukturen die benötigte Vorbereitung und die notwendigen Zugangsmöglichkeiten. Mit den Massnahmen zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung, die der Regierungsrat der Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit in Auftrag gegeben hat, ist für eine weitere Optimierung und Strukturierung der vorhandenen Angebote gesorgt.

3. Fazit

Der Regierungsrat sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit zum Aufbau eines zusätzlichen Pilotprojekts.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Fachkräftemangel beheben durch Nachholbildung von Zugezogenen abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin