

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Juni 2016

Nr. 2016/1126

Integrationsjahr für junge Flüchtlinge (IJ-JF): zeitlich befristeter Schulversuch an den Berufsbildungszentren

1. Ausgangslage

Die Schulung fremdsprachiger Jugendlicher mit gezielter Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung hat im Kanton Solothurn jahrzehntelange Tradition. Seit 1986 wird der Integrationskurs an der Berufsfachschule in Solothurn und seit 1992 auch an der Berufsfachschule in Olten angeboten. Das Zielpublikum hat sich seit Bestehen des Integrationskurses laufend verändert. Anfangs handelte es sich fast ausschliesslich um Kinder von Arbeitsmigranten aus Italien. Später kamen Flüchtlinge dazu, erst aus Südostasien und in den Neunzigerjahren auch aus dem ehemaligen Jugoslawien. Über einige Jahre bildeten Teilnehmende aus dem Balkan und der Türkei die Mehrheit der Lernenden im Integrationskurs. In der ersten Dekade nach der Jahrtausendwende wurde das Spektrum der Teilnehmenden immer breiter: Kinder von Arbeitsmigranten aus osteuropäischen Ländern sowie der Türkei, Flüchtlinge aus Asien, dem Nahen Osten, Nordafrika und dem übrigen afrikanischen Kontinent, Kinder aus binationalen Partnerschaften aus allen Kontinenten sowie zunehmend ausländische Partnerinnen von jungen, sehr unterschiedlich integrierten Ausländern.

Im Jahr 2008 führte dies auf Initiative der Berufsbildungszentren (BBZ) zu einer Überprüfung des Angebots 'Integrationskurs'. Zwei der Hauptgründe waren die sehr unterschiedlichen Lernvoraussetzungen respektive Bildungsstände der Teilnehmenden und der angespannte Lehrstellenmarkt verbunden mit zum Teil markant höheren Anforderungen zum Eintritt in die berufliche Grundbildung. Ziel der Neustrukturierung war eine Verbesserung der Chancengerechtigkeit in Bezug auf die gesellschaftliche und berufliche Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn. Nach intensiven Vorarbeiten der beiden Berufsbildungszentren konnte im Sommer 2012 das neu strukturierte 'Integrationsjahr für fremdsprachige Jugendliche und junge Erwachsene' mit den Profilen 'Orientierung' (IJ-O, keine oder sehr geringe Deutschkenntnisse) und 'Berufsvorbereitung' (IJ-BV, mit Grundkenntnissen der deutschen Sprache und des Alltagswissens) an den Standorten der beiden BBZ in Olten und Solothurn starten. Kernbereiche beider Profile bilden die Angebote 'Deutsch', 'Mathematik', 'Leben in der Schweiz', 'Berufswahl respektive Praxiserfahrung in geeigneten Betrieben' und ausserhalb des Unterrichts 'Coaching und individuelle Begleitung'. An den BBZ in Olten und Solothurn werden im Schuljahr 2015/2016 je eine Klasse beider Profile geführt (Vorjahr identisch).

2. Erwägungen

2.1 Vorbemerkungen

Derzeit befinden sich laut UNHCR weltweit knapp 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Davon ist rund die Hälfte minderjährig. Dieser Umstand zeigt sich auch bei den schutzsuchenden Personen, die letztlich in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Bereits im Jahre 2014 ist die Anzahl minderjähriger Gesuchsteller angestiegen und der Trend hat sich im Jahre 2015 verstärkt fortgesetzt. Einige davon sind ohne jegliche Begleitung durch eine erwachsene Person unterwegs, der

die Obhut des Kindes durch Gesetz oder Gewohnheit obliegt. Man spricht bei diesen Gesuchstellenden von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Im Jahre 2014 haben 795 UMA in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt (346 im Jahre 2013), 2015 erfolgte ein markanter Anstieg.

Die Personengruppe der UMA ist besonders verletzlich und auf ein besonderes Betreuungssetting und gute Hilfestellung angewiesen. Dazu verpflichten die UNO-Kinderrechtskonvention sowie verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts. Die Kantone sind seit langem mit der Aufnahme von UMA konfrontiert; das heisst die Zuwanderung solcher Personen ist nicht neu. Allerdings war man noch nie mit einem so hohen Mengengerüst konfrontiert. Zudem befinden sich unter ihnen zunehmend auch sehr junge Personen. Viele der derzeit gesuchstellenden UMA werden voraussichtlich langfristig in der Schweiz verbleiben können. Entsprechend ist deren Integration rasch und besonders intensiv zu fördern sowie zu fordern.

Das für die Erstaufnahme und Unterbringung von asylsuchenden Personen zuständige Amt für soziale Sicherheit (ASO) hat zu Beginn des Jahres 2015 die Situation betreffend UMA analysiert und geprüft, wie auf die zunehmenden Gesuchszahlen reagiert werden kann. Dabei hat sich gezeigt, dass sich eine angemessene Betreuung und Begleitung beziehungsweise Integration von UMA nicht ohne Anpassung der bestehenden Prozesse und Strukturen realisieren lässt. Es mussten eine ganzheitliche Strategie und ein spezielles Konzept für die Unterbringung in der kantonalen und kommunalen Phase erarbeitet werden. Grundsätzlich sollen dieselben Regelstrukturen und Angebote, die auch erwachsenen Asylsuchenden zur Integration verhelfen, zur Verfügung stehen. Spezifische Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene müssen jedoch ergänzt und ausgebaut werden. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass eine Umsetzung des Konzeptes nur gelingen kann, wenn die Fachstellen des Kantons in gewissen Bereichen eine aktivere Rolle einnehmen und die Einwohnergemeinden sowie Sozialregionen entlasten beziehungsweise aktiv unterstützen, damit erkannte Lücken, die innerhalb der Regelstrukturen nicht schliessbar sind, gezielt angegangen werden können.

2.2 Aktuelle Situation

Die Zahl von Personen, welche in der Schweiz um Asyl ersuchen, ist seit Beginn des Jahres 2011 nach einigen ruhigeren Jahren angestiegen. Im Jahr 2015 haben 39'523 Personen ein Asylgesuch eingereicht. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) geht davon aus, dass 2016 mit grosser Wahrscheinlichkeit kaum weniger Asylgesuche eingehen werden als 2015 (rund 40'000). Gegenüber dem Vorjahresquartal hat die Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche im ersten Quartal 2016 um rund 3800 Gesuche zugenommen. Betrachtet man demgegenüber nur das erste Quartal 2016, stellt man fest, dass zurzeit die Asylgesuche rückläufig sind (Rückgang der Migration auf der Balkanroute). Die Entwicklung in den Konfliktregionen bleibt aber unsicher und die Migrationslage sehr volatil und schwer voraussehbar. Eine Prognose für das Jahr 2016 kann auch aufgrund von kaum beeinflussbaren Faktoren entlang der Migrationsrouten nicht erstellt werden. Bund und Kantone müssen aber in Betracht ziehen, dass es im weiteren Verlauf des Jahres eine erneute Zunahme der Asylgesuchseingänge geben könnte.

Aktuell erweist sich aber die Schutzquote als relativ hoch. Diese setzt sich zusammen aus den Gesuchen von schutzsuchenden Personen, die entweder zu einer vorläufigen Aufnahme oder zu einer effektiven Asylgewährung führen. Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass diese Schutzquote gegenwärtig bis zwei Drittel der gestellten Gesuche umfasst. Damit wird ein Grossteil der aktuell um Asyl ersuchenden Personen längerfristig in der Schweiz bleiben können und sich eine Existenz aufbauen wollen. Weiter ist festzustellen, dass sich unter den Asylsuchenden viele minderjährige Personen befinden, die teilweise mit ihren Eltern oder anderen Erziehungsberechtigten, aber auch alleine einreisen. Es ist unverzichtbar, dass diejenigen Asylsuchenden, die längerfristig in der Schweiz verbleiben, möglichst rasch Anschluss an unsere Gesellschaft und den Arbeitsmarkt finden. Andernfalls droht eine lange Abhängigkeit von der Sozialhilfe, was insbesondere bei den vielen jungen Asylsuchenden vermieden werden muss.

2.3 Schaffung eines zusätzlichen Angebotes 'Integrationsjahr für junge Flüchtlinge (IJ-JF)'

Das eingangs erwähnte bestehende Angebot 'Integrationsjahr für fremdsprachige Jugendliche und junge Erwachsene', welches mit dem Profil 'Orientierung' und dem Profil 'Berufsvorbereitung' an den BBZ in Olten und Solothurn geführt wird, kann den speziellen Bedürfnissen der Gruppe 'spätimmigrierter Jugendlicher und junger Erwachsener respektive junger Flüchtlinge', wie sie sich zum jetzigen Zeitpunkt präsentiert, nicht gerecht werden. Diese äusserst heterogene Gruppe, die erst nach dem vollendeten 16. Altersjahr in die Schweiz immigriert und daher nicht in die Volksschule eintreten kann, benötigt ein Programm, welches als zentrale Zielvorgabe die Förderung der Sprach- und soziokulturellen Kompetenzen im Hinblick auf die angestrebte Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt hat. In diesem Sinne handelt es sich nicht um ein Integrationsjahr zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung, sondern vielmehr um eine vorbereitende Integrationsstufe, die Anschluss an die bereits bestehenden Bildungsangebote gewährt. Der Nutzen respektive der Erfolg dieses Angebots kann als hoch eingestuft werden. Damit soll ein wesentlicher Beitrag zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und/oder einer späteren Sozialhilfebedürftigkeit und einer damit zusammenhängenden gesundheitlichen Einschränkung geleistet werden. Denn insbesondere bei jugendlichen Personen besteht die erhöhte Gefahr, dass sie ohne Struktur und adäquate Beschäftigung in die Lethargie, Depression oder sogar Kriminalität abgleiten. Finden sie den Anschluss in die Gesellschaft und in die Selbstständigkeit nicht, führt dies zu hohen Folgekosten für das Gemeinwesen und zu grosser psychischer Belastung für die Betroffenen.

Um der gegenwärtigen speziellen Situation der Zuwanderung begegnen zu können, soll vorerst als zeitlich befristeter Schulversuch für zwei Jahre ein 'Integrationsjahr für junge Flüchtlinge (IJ-JF)' geführt werden. Die inhaltliche Gliederung des IJ-JF lehnt sich organisatorisch und konzeptionell an das an den BBZ bestehende Integrationsjahr an, unterscheidet sich aber klar darin, indem der Fokus auf die Bereiche Spracherwerb und die soziale Integration und nicht auf die Berufsorientierung gelegt wird. Es ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden bis zu ihrer Station im IJ-JF mehrfach traumatische Erfahrungen gemacht hat und tief im Werte- und Selbstverständnis erschüttert ist. Deshalb benötigen diese Personen nebst den regulären Lektionen unterschiedlich intensive individuelle Begleitung. Eine geregelte Schultagesstruktur – es sind pro Tag für die Teilnehmenden fünf Präsenzlektionen vorgesehen – ergänzt mit Coaching und spezifischer, persönlichkeitsstärkender Begleitung soll die Basis zur erfolgreichen Bewältigung traumatischer Erlebnisse und zur Integration ins Leben in der Schweiz legen.

Der zeitlich befristete Schulversuch IJ-JF soll im Schuljahr 2016/2017 gemäss Konzeptskizze mit je einer Klasse an den BBZ an den Standorten Olten und Solothurn starten. Da täglich neue Personen via Asylgesuch Aufnahme in der Schweiz finden und lange Wartezeiten vermieden werden sollen, sieht die Durchführung des Jahreskurses IJ-JF während des Schulversuchs einen semesterweisen Start vor:

- Schuljahr 2016/2017: zwei Klassen IJ-JF (je eine Klasse in Olten und Solothurn);
- Februar 2017 – Februar 2018: zwei Klassen IJ-JF (je eine Klasse in Olten und Solothurn);
- Schuljahr 2017/2018: zwei Klassen IJ-JF (je eine Klasse in Olten und Solothurn);
- Februar 2018 – Februar 2019: zwei Klassen IJ-JF (je eine Klasse in Olten und Solothurn).

Anschlussmöglichkeiten ausserhalb der Regelstrukturen (Abschlüsse im Februar) werden über die sozialhilferechtlichen Integrationsangebote (Jugendangebote, 18/25 u.a.) gewährleistet.

2.4 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Bundesgesetzgebung stellen Integrationsangebote für fremdsprachliche Jugendliche wie auch Motivationssemester sowie arbeitsmarktrechtliche Massnahmen keine Berufsbildungsausgaben nach Berufsbildungsgesetzgebung dar. Die aktuellen Integrationsangebote fallen vollumfänglich in den Aufgabenbereich der Kantone und gehören nicht zur Kostenrechnung der Berufsbildung. Dies hat kostenseitig zur Folge, dass bis heute die Integrationsklassen an den Berufsfachschulen vollständig und ohne Bundesbeiträge vom Globalbudget Berufsschulbildung getragen werden, was einen grossen finanziellen Mehraufwand bedeutet. Ebenso erfolgt keine finanzielle Beteiligung der Gemeinden. Entsprechend stehen aktuell die nötigen Mittel für dieses ergänzende Angebot IJ-JF im Globalbudget Berufsbildung nicht zur Verfügung. Dennoch erscheint die Investition in den genannten Versuch als unverzichtbar.

Nach einem internen Mitberichtsverfahren im Februar/März 2016 und Abklärungen der Departementsleitungen des Departementes des Innern (Ddi) und des Departementes für Bildung und Kultur (DBK) wurde die Finanzierung des Schulversuchs geklärt (Mitteilung des Amtes für soziale Sicherheit [ASO] an das Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) vom 24.05.2016). Grundsätzlich besteht im Sinne einer Erstinvestition die Möglichkeit, den Schulversuch mit Mitteln aus dem Asylfonds zu finanzieren. Erweist sich der Schulversuch als erfolgreich und besteht weiterhin Bedarf nach diesem Integrationsjahr für junge Flüchtlinge, ist ab Schuljahr 2018/2019 zu entscheiden, wie allenfalls das Integrationsjahr in die ordentlichen Regelstrukturen der BBZ überführt werden soll und wie die Kostentragung für dieses neue Angebot festzulegen ist.

Als Basis der Entschädigung für den Schulversuch IJ-JF gelten die gemäss Konzept (siehe Beilage) veranschlagten Jahreslektionen gelten (pro Klasse 31 besoldungsrelevante Lehrerlektionen; bei Annahme eines durchschnittlichen Jahresstundenlohnes (exkl. Sozialleistungen) von rund 5000 Franken (LK 21/E 12) resultieren pro IJ-JF-Klasse rund 150'000 Franken. Das Ddi respektive das ASO leistet hierzu für die acht Klassen IJ-JF gemäss Ziffer 2.3 einen einmaligen Beitrag von maximal 1'200'000 Franken zugunsten des Globalbudgets Berufsschulbildung.

Auch wenn zurzeit keine Erfahrungen vorliegen, ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden im IJ-JF nach Abschluss des Jahreskurses noch nicht in der Lage sein wird, eine Anschlusslösung in einer beruflichen Grundbildung in Angriff zu nehmen. Dies wiederum könnte zur Folge haben, dass das bereits bestehende Integrationsjahr mit den Profilen 'Orientierung' und 'Berufsvorbereitung' markant aufgestockt werden müsste, was zu erheblichen, nicht budgetierten Mehrkosten im Globalbudget Berufsschulbildung führen würde. Nicht einbezogen und nicht berücksichtigt in dieser Betrachtungsweise sind mögliche Über- und Eintritte von Absolventen und Absolventinnen anderer Integrationsangebote (siehe Ziff. 2.5); diese könnten die Situation bezüglich verfügbarer Plätze zusätzlich verschärfen. Wie bereits erwähnt, werden diese Integrationsklassen mit Fokus zur Berufsbildung an den BBZ vom Globalbudget Berufsschulbildung getragen.

2.5 Koordination und weitere Angebote

Nachdem bereits heute zahlreiche Institutionen wie Regiomech Zuchwil, Oltech GmbH Olten, ORS Service AG, ECAP u.a. im Bereich Deutschsprachkurse und Integrationskurse tätig sind, ist eine zentrale Koordination und bedürfnisgerechte Zuteilung der potenziellen Teilnehmer und Teilnehmerinnen von grosser Bedeutung. Insbesondere zu klären und einheitlich zu handhaben sind etwa Fragen und Zuständigkeiten der Anmeldung/Triage respektive Berechtigung/Priorisierung (Aufenthaltsausweise, Alterskategorien usw.). Da das ASO einen umfassenden Überblick über die jeweils aktuelle Situation hat, wird die übergeordnete Koordination unter Einbezug der Sozialregionen und der betroffenen Institutionen vom Ddi/ASO wahrgenommen.

Die Organisation und Koordination des IJ-JF (sowie bis anhin auch des IJ-O bzw. IJ-BV) erfolgt durch das DBK/ABMH/BBZ.

3. Beschluss

- 3.1 Die Konzeptskizze Integrationsjahr für junge Flüchtlinge (IJ-JF) vom 26. Januar 2016 wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
- 3.2 Der Schulversuch Integrationsjahr für junge Flüchtlinge IJ-JF wird auf zwei Jahre befristet. Ab Schuljahr 2016/2017 wird erstmals je eine Klasse IJ-JF an den Berufsbildungszentren in Olten und Solothurn geführt. Start und Durchführung der Klassen veranstalten sich wie folgt:

August 2016 – August 2017: zwei Klassen IJ-JF (BBZ Olten/BBZ Solothurn);
Februar 2017 – Februar 2018: zwei Klassen IJ-JF (BBZ Olten/BBZ Solothurn);
August 2017 – August 2018: zwei Klassen IJ-JF (BBZ Olten/BBZ Solothurn);
Februar 2018 – Februar 2019: zwei Klassen IJ-JF (BBZ Olten/BBZ Solothurn).
- 3.3 Der Schulversuch IJ-JF wird aus Mitteln des Asylfonds mit einem einmaligen Betrag von maximal 1'200'000 Franken unterstützt.
- 3.4 Erweist sich der Schulversuch als erfolgreich und besteht weiterhin Bedarf nach diesem Integrationsjahr für junge Flüchtlinge, ist ab Schuljahr 2018/2019 zu entscheiden, wie allenfalls das Integrationsjahr in die ordentlichen Regelstrukturen der BBZ überführt werden soll und wie die Kostentragung für dieses neue Angebot festzulegen ist. Dazu legen die beiden Departemente Inneres und Bildung dem Regierungsrat rechtzeitig die Entscheidungsgrundlagen vor.
- 3.4 Die Überweisung erfolgt jeweils nach Semesterbeginn gemäss den tatsächlich geführten IJ-JF-Klassen im August und Februar zugunsten Kontokorrent 1015000, je hälftig auf den Buchungskreis 044 (Berufsbildungszentrum Solothurn-Grenchen) und den Buchungskreis 045 (Berufsbildungszentrum Olten).
- 3.5 Das Amt für soziale Sicherheit (ASO) und das Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) begleiten gemeinsam mit den Berufsbildungszentren den Schulversuch. Im ersten Quartal 2018 wird der Schulversuch IJ-JF intern evaluiert und über das weitere Vorgehen entschieden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Konzeptskizze Integrationsjahr für junge Flüchtlinge (IJ-JF) vom 26. Januar 2016

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, VEL, DK, DT

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (4) SR, LB, AvG, DS

Volksschulamt (3) Wa, YK, eac

Amt für soziale Sicherheit (4) HAN, KUM, BIR, STE

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Amt für Finanzen

Berufsbildungszentrum Olten, Georg Berger, Direktor, Aaraustr. 30, 4601 Olten (6)

Berufsbildungszentrum Solothurn-Grenchen, Rolf Schütz, Direktor, Kreuzacker 10, 4501
Solothurn (6)