



Regierungsrat

Luzern, 21. Mai 2019

## ANTWORT AUF ANFRAGE

**A 689**

Nummer: A 689  
Protokoll-Nr.: 542  
Eröffnet: 28.01.2019 / Gesundheits- und Sozialdepartement

### **Anfrage Zurbrüggen Roger und Mit. über die berufliche Integration von Flüchtlingen (A 689)**

Zu Frage Nr. 1: Ab Mitte 2019 erhalten die Kantone vom Bund eine dreimal höhere Integrationspauschale und damit verbunden Zielvorgaben. Unter anderem soll ein Systemwechsel vollzogen werden – weg vom «Pool-Service» hin zur durchgehenden Begleitung durch Fachleute. Wie gedenkt der Regierungsrat die Bundesvorgaben umzusetzen und die Bundesgelder einzusetzen?

Die Erhöhung der Integrationspauschale (IP) basiert auf den Ergebnissen der 2016 bei den Kantonen durchgeführten Erhebungen betreffend den finanziellen Bedarf der Kantone für die Integration, Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Die Erhebung zeigte insbesondere, dass die Kantone mit der IP von einmalig CHF 6'000.– pro Flüchtling (FL) und vorläufig aufgenommene Person (VA) die Integrationskosten bei Weitem nicht zu decken vermögen. Die Erhöhung der IP auf CHF 18'000.– hat nun zur Folge, dass die Kosten der Kantone für die bereits laufenden Integrationsmassnahmen verstärkt mit Bundesgeldern gedeckt werden können – wenn auch nach wie vor nicht vollständig. Die erhöhte IP wird für Personen ausgerichtet werden, die ab dem 1. Mai 2019 einen Entscheid als VA/FL erhalten. Vor diesem Datum gilt nach wie vor die aktuelle IP von CHF 6'000.–.

Bund und Kantone haben am 23. März und am 25. April 2018 die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) beschlossen. Die IAS sieht die verbindliche übergeordnete Ziele sowie die Umsetzung eines Soll-Integrationsprozesses durch die Kantone vor (vgl. Staatssekretariat für Migration [SEM], Rundschreiben «Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018-2021» vom 4. Dezember 2018). Zu diesen Zielsetzungen gehört unter anderem, dass

- alle VA/FL drei Jahre nach Einreise in die Schweiz über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags verfügen (Sprachniveau A1);
- mindestens die Hälfte aller erwachsenen VA/FL sieben Jahre nach Einreise in die Schweiz im Arbeitsmarkt integriert ist.

Der Soll-Integrationsprozess setzt bereits kurz nach der Einreise ein und sieht konkrete Fördermassnahmen vor, z.B. beim Spracherwerb, bei der Vorbereitung auf nachobligatorische

Bildungsangebote sowie bei der beruflichen und gesellschaftlichen Integration. Kernstück der Erstintegration von VA/FL sind die durchgehende Fallführung, die regelmässigen Standortbestimmungen sowie die Festlegung eines individuellen Integrationsplans.

Die Kantone verfügen mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich. Ebenso wird der Regelstrukturansatz weiter konsequent verfolgt. Die Umsetzung der IAS erfolgt denn auch im Rahmen der Umsetzung der KIP 2018-2021.

Ein erster Konzeptentwurf zur Umsetzung der IAS musste bis Ende April 2019 beim SEM eingereicht werden. Bis Ende Juni 2019 wird das SEM die Eingaben prüfen und den Kantonen eine entsprechende Rückmeldung machen. Bei Bedarf haben danach die Kantone bis Mitte August 2019 Zeit, ihre Umsetzungskonzepte zu bereinigen und dem SEM erneut einzureichen. Die Erhöhung der IP auf CHF 18'000.– rückwirkend ab Mai 2019 erfolgt für die einzelnen Kantone unter dem Vorbehalt, dass bis Ende September 2019 die Zusatzvereinbarung zu ihren KIP mit dem SEM unterzeichnet und ihre Konzepte zur Umsetzung der IAS durch das SEM genehmigt worden sind.

Das Umsetzungskonzept zur IAS im Kanton Luzern wird zurzeit von einer interdepartementalen Projektgruppe unter Einbezug der Gemeinden erarbeitet. Konkrete Massnahmen können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine genannt werden, da diese erst von der eingesetzten Steuergruppe, vom Regierungsrat sowie vom SEM gutgeheissen werden müssen. Für die Arbeiten waren jedoch die Zielsetzungen zu den nachstehenden Fördermodulen wegleitend:

1. *Erstinformation und Integrationsförderbedarf*: Alle VA/FL werden systematisch begrüsst und über den Integrationsprozess sowie die Erwartungen an sie informiert. Anschliessend findet eine erste individuelle Ressourcenabschätzung (Gesundheit, Bildungsstand, Sprache) statt. So kann das Profil der VA/FL erfasst werden.
2. *Beratung / Begleitung*: VA/FL verfügen während dem ganzen Integrationsprozess über individuelle und professionelle Beratung und Begleitung durch eine Fach- und Ansprechstelle, die interdisziplinär arbeitet.
3. *Sprache*: Die Sprachförderung wird für alle VA/FL und Asylsuchenden (AS) mit Bleibeperspektive gemäss individuellem Bedarf geplant.
4. *Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit*: Für alle erwerbsfähigen VA/FL ist eine vertiefte Potenzialabklärung vorgesehen. Gestützt darauf werden sie zielgerichtet geeigneten Integrationsfördermassnahmen zugeteilt.
5. *Zusammenleben (soziale Integration)*: Der Kontakt zur Gesellschaft wird aktiv gefördert. VA/FL nehmen am gesellschaftlichen Leben in der Nachbarschaft, d.h. in der Gemeinde und im Quartier, teil und engagieren sich im Rahmen ihrer individuellen Interessen und Möglichkeiten in zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Da die IAS sich an den Pfeilern und Förderbereichen des KIP ausrichtet, ist keine komplette Neuausrichtung der Integrationsförderung nötig. Eine erste Bestandsaufnahme hat ergeben, dass bereits viele Massnahmen umgesetzt werden, welche zur Erreichung der Ziele der IAS dienen. Wann immer möglich, sinnvoll und notwendig sollen die spezifischen Massnahmen aber früher einsetzen sowie intensiviert und optimiert werden.

Zu Frage Nr. 2: Welchen Prozentanteil umfasst die oben erwähnte dritte Gruppe von Personen im Kanton Luzern?

Nicht alle VA/FL haben das Potenzial, die Ausbildungs- und/oder Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Es bestehen Einschränkungen, die oft mit der Fluchterfahrung, mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder der familiären Situation in Zusammenhang stehen. Das SEM geht da-

von aus, dass 30 % der Personen im erwerbsfähigen Alter (16-50 Jahre) kein entsprechendes Potenzial aufweisen (vgl. EJPD/WBF/KdK/EDK/SODK, Integrationsagenda Schweiz, Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018).

Zu Frage Nr. 3: Wie könnten regionale und lokale Aktionsgruppen mit dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk und dem Sozialamt bei der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) direkt zusammenarbeiten, damit die Zahl der beruflich integrierten Flüchtlinge zunimmt?

In allen Integrationsförderbereichen wird der Freiwilligenarbeit eine zunehmende Bedeutung zugeschrieben. Am stärksten wird dieser Trend in den Bereichen Erstinformation, Integrationsförderbedarf und Arbeitsmarktfähigkeit gesehen (vgl. Interface/evaluanda, Beitrag der Freiwilligenarbeit in Projekten im Bereich der Integrationsförderung und des interkulturellen Zusammenlebens, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration, 28. April 2016).

Das freiwillige Engagement für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wird sehr begrüsst und geschätzt. Freiwillige agieren oft als Türöffner zwischen privatem und öffentlichem Raum, indem sie besonders niederschwellige Anlaufstellen verkörpern. Durch Freiwilligenarbeit werden Netzwerke aufgebaut. Freiwillige setzen ihre Beziehungen dafür ein, Neuzugezogenen Zugang zu sozialen und beruflichen Netzwerken zu ermöglichen. So helfen viele Freiwillige den Geflüchteten zum Beispiel auf informeller Ebene bei der Arbeitssuche: Mit persönlichen Kontakten als Türöffner, mit Telefonaten, mit Hilfe beim Schreiben von Bewerbungen.

Die Zuständigkeit für die strategische Ausrichtung der beruflichen Integration von VA/FL liegt beim Kanton, wobei die operative Steuerung Aufgabe der fallführenden Stelle ist, also der DAF. Nicht immer ist ein möglichst schneller Einstieg in das Berufsleben zielführend. Fehlen die Grundqualifikationen, wird das berufliche Fortkommen erschwert. Der Kanton strebt daher nicht nur eine möglichst schnelle berufliche Integration an, sondern auch eine möglichst nachhaltige.

Freiwilligenarbeit kann dabei die staatlichen Institutionen gewinnbringend ergänzen und unterstützen. Wie kantonale bzw. kommunale Freiwilligenprogramme oder sonstige Freiwilligenarbeiten ausgewogen und wirkungsvoll konzipiert und umgesetzt werden können, wird ebenfalls im Rahmen der IAS überprüft.

Zu Frage Nr. 4: Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden:

- a) Wäre es möglich, dass beim administrativen Erstaufnahmeverfahren eines Flüchtlings die zuständige Behörde standardmässig, als Teil des Prozesses, abfragt, ob er/sie sich einverstanden erklärt, dass für Zwecke der Arbeitsvermittlung Personendaten wie Name, Wohnort, Sprachkenntnisse, Berufserfahrungen und dergleichen (bzw. was aus Datenschutzgründen per Einwilligung des Betroffenen möglich ist) an Gemeindebehörden und, wenn möglich, von diesen an Aktionsgruppen weitergegeben werden dürfen?

An dieser Stelle wird auf die Motion 313 über die Erarbeitung einer rechtlichen Grundlage für die Weitergabe von Personendaten von Asylsuchenden und Flüchtlingen vom Kanton an Gemeinden und ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger, eröffnet am 27. März 2017 verwiesen, die der Kantonsrat am 11. Dezember 2017 als Postulat erheblich erklärt hat. Diese befasst sich mit der Weitergabe von Personendaten an Gemeinden und ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger. Der Regierungsrat zeigte in seiner Stellungnahme vom 22. August 2017 auf, dass die DAF gestützt auf § 17 des Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt vom 1. Dezember 1948 (SRL Nr. 5) in Verbindung mit § 6a der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt vom 23. Dezember 1954 (SRL Nr. 6) bereits heute den Einwohnerkontrollen Informationen von Personen aus dem Asyl- und

Flüchtlingsbereich zum Abgleich mit den Einwohnerregistern zustellt, und dass Freiwillige die Möglichkeit haben, die Einwohnerkontrollen der Gemeinden um Bekanntgabe dieser Daten gestützt auf kommunales Datenschutzrecht anzufragen.

Die Meldung weiterer Daten an die Gemeinden ist gestützt auf § 9 Abs. 1 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG; SRL Nr. 38) jedoch ausgeschlossen, weil gemäss dessen Bst. a weder eine rechtliche Grundlage - z.B. im Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015 (SRL Nr. 892) - existiert, noch den Gemeinden gemäss dem Sozialhilfegesetz eine entsprechende Aufgabe im Bereich der Integration von VA/FL während den ersten zehn Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz zukommt (§ 9 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit § 5 Abs. 1 DSG). Eine Datenlieferung ist somit nicht notwendig und wäre gestützt auf § 4 Abs. 3 DSG auch unverhältnismässig. Es gilt in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass Einwilligungen der betroffenen Personen eine Datenlieferung von der DAF an die Gemeinden aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht legitimieren können.

- b) Sollte dieses Vorgehen mit Blick auf den Datenschutz grundsätzlich oder zumindest teilweise möglich sein, würde es uns interessieren, welche anderen Gründe einem Datenaustausch im Wege stehen.

Das in Frage 4a) beschriebene Vorgehen ist gemäss den gemachten Ausführungen nicht möglich.

Zu Frage Nr. 5: Flüchtlinge in beruflichen Integrationsprozessen:

- a) Wäre es möglich, die Gemeinden seitens der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen über die Anzahl ihrer ortsansässigen Flüchtlinge in beruflichen Integrationsprozessen zu informieren – zum Beispiel anhand von depersonalisierten Angaben. Mit diesen Informationen liesse sich das geforderte (finanzielle und personelle) Engagement von Gemeinden und Aktionsgruppen einschätzen und planen.

Personendaten sind gemäss § 2 Abs. 1 DSG Angaben über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person. Zweck des Datenschutzgesetzes ist es, Personen vor unbefugtem Bearbeiten ihrer Daten durch öffentliche Organe zu schützen (§ 1 DSG). Werden die Angaben zu einer Person so depersonalisiert bzw. anonymisiert, sodass die Person nicht mehr zu bestimmen ist, findet das Datenschutzgesetz keine Anwendung. Um zu beurteilen, ob die Bekanntgabe solcher Daten von einer oder mehreren Personen an eine Gemeinde möglich ist, muss die DAF vorgängig zwingend umfassend prüfen, ob eine Bestimmbarkeit der Person bzw. der Personen durch die Gemeinde ausgeschlossen ist. Im Zweifelsfall ist auf die Datenbekanntgabe zu verzichten. Andernfalls, d.h. bei Bestimmbarkeit der Person, erfolgt eine Weitergabe von Personendaten unter dem Regime von § 9 DSG, wonach grundsätzlich die DAF durch einen Rechtssatz dazu ermächtigt werden müsste (vgl. Antwort zur Frage 4a).

- b) Sollte der unter a. erwähnte depersonalisierte Datenaustausch mit Blick auf den Datenschutz grundsätzlich möglich sein, möchten wir wissen, was genau sonst zum jetzigen Zeitpunkt dem erwähnten Vorgehen im Wege steht.

Gemäss Antwort zur Frage 5a) ist der Austausch von depersonalisierten Daten nicht grundsätzlich möglich, sondern Bedarf einer umfassenden einzelfallweisen Prüfung.