

|                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Eine politische Evaluation des Betreuungs- und Integrationsprozesses von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Ismael Büchler**  
aus Neckertal (SG)  
11-105-889

Bern, 17.01.2019

## Abstract

Im Zuge der Flüchtlingskrise verzeichnete die Schweiz 2015 und 2016 einen starken Anstieg der Asylgesuche. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren erhielt eine grosse Anzahl der Neuankömmlinge einen Schutzstatus, was das Land vor grosse finanzielle und soziale Herausforderungen stellt. Neben einem Anstieg der Sozialhilfekosten lässt sich eine zunehmende Polarisierung der Gesellschaft beobachten. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die nachhaltige und gezielte Integration der Schutzsuchenden von grösster Bedeutung. Dabei spielen die Kantone eine wichtige Rolle. Sie sind für die Umsetzung des Asylentscheides und für die nachhaltige Begleitung der Schutzsuchenden zuständig. Diese Arbeit evaluierte verschiedene Betreuungsmodelle hinsichtlich ihres Erfolgs. Zu diesem Zweck wurden Fallstudien zu den drei Kantonen Bern, Luzern und Aargau erstellt. Die Auswertung erfolgte mittels einer realistischen Evaluation, welche in eine lineare Evaluation eingebettet wurde.

Es zeigte sich, dass die erfolgreiche Betreuung von Schutzsuchenden professionelle Beratungsstrukturen erfordert, die sich im komplexen und dynamischen Umfeld von Asyl- und Flüchtlingsfragen rasch anpassen lassen. Entsprechend spezialisierte Ämter oder Organisationen sind dabei für eine hohe Beratungsqualität förderlich. Eine Aufgabenauslagerung ist demnach nicht immer zielführend. Eine kantonale einheitliche Leistungserbringung durch ein beauftragtes Amt fördert die Spezialisierung. Dadurch kann eine zu externen Fachorganisationen gleichwertige Qualität gewährleistet werden. Auf kommunaler Ebene gestaltet sich dies hingegen schwieriger. Deren Sozialdienste haben häufig zu wenig finanzielle oder personelle Ressourcen, um sich das notwendige flüchtlingsspezifische Knowhow anzueignen. Folglich leidet die Beratungsqualität.

Entgegen der weitverbreiteten Sicht liefert diese Arbeit keine Evidenz, dass Auslagerungen zu Einsparungen führen sollten. Unter Umständen führt eine Wettbewerbssituation zu einer Qualitätssteigerung und einem effizienten Ressourceneinsatz, allerdings sind externe Leistungserbringer gezwungen, Rückstellungen für Zeiten, in denen weniger Schutzsuchende zu betreuen sind, zu bilden. Da die finanzielle Entschädigung an die Anzahl betreute und nicht integrierte Sozialhilfebezüger gekoppelt ist, ist von einem Fehlanreiz auszugehen. Die entsprechenden Organisationen haben demnach keine Anreize, ihre Klienten in die finanzielle Selbständigkeit zu entlassen.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Abstract .....                                                          | I  |
| Abbildungsverzeichnis .....                                             | V  |
| Tabellenverzeichnis .....                                               | V  |
| Abkürzungsverzeichnis .....                                             | V  |
| 1 Einleitung .....                                                      | 1  |
| 1.1 Ausgangslage und Problemstellung .....                              | 1  |
| 1.2 Fragestellung .....                                                 | 3  |
| 1.3 Vorgehen .....                                                      | 3  |
| 2 Flüchtlingswesen in der Schweiz .....                                 | 5  |
| 2.1 Gesetzliche Grundlage .....                                         | 5  |
| 2.2 Aufenthaltsbewilligungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich .....      | 6  |
| 2.2.1 Ausweiskategorie N .....                                          | 7  |
| 2.2.2 Ausweiskategorie F .....                                          | 7  |
| 2.2.3 Ausweiskategorie B .....                                          | 7  |
| 2.2.4 Ausweiskategorie FF .....                                         | 8  |
| 2.3 Organisation der Betreuung in der Schweiz .....                     | 8  |
| 3 Theoretische Grundlage des Wirkungsmodells .....                      | 10 |
| 3.1 Politikzyklus .....                                                 | 10 |
| 3.2 Politikevaluation .....                                             | 11 |
| 3.2.1 Politikkonzept .....                                              | 12 |
| 3.2.2 Umsetzungsorganisation .....                                      | 12 |
| 3.2.3 Output .....                                                      | 12 |
| 3.2.4 Outcome .....                                                     | 13 |
| 3.2.5 Impact .....                                                      | 13 |
| 3.3 Realistischer Evaluationsansatz .....                               | 13 |
| 4 Das Wirkungsmodell des Betreuungs- und Integrationsprozesses .....    | 15 |
| 4.1 Lineare Wirkungskette des Betreuungs- und Integrationsprozess ..... | 17 |
| 4.2 Konfigurationen der Evaluationsgegenstände .....                    | 18 |
| 4.2.1 KMO-Konfigurationen der Umsetzungsorganisation .....              | 18 |
| 4.2.1.1 Wirkungsmechanismen .....                                       | 18 |
| 4.2.1.2 Kontextfaktoren .....                                           | 21 |

|         |                                                                            |     |
|---------|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.1.3 | Outcome.....                                                               | 22  |
| 4.2.2   | KMO-Konfigurationen des Outputs.....                                       | 26  |
| 4.2.2.1 | Wirkungsmechanismen.....                                                   | 27  |
| 4.2.2.2 | Kontextfaktoren.....                                                       | 28  |
| 4.2.2.3 | Outcome.....                                                               | 29  |
| 5       | Evaluationsdesign.....                                                     | 31  |
| 5.1     | Fallauswahl.....                                                           | 31  |
| 5.2     | Methodische Vorgehensweise.....                                            | 32  |
| 5.2.1   | Erhebungsmethode.....                                                      | 33  |
| 5.2.1.1 | Auswahlverfahren der Interviewpartner und Durchführung der Interviews..... | 33  |
| 5.2.1.2 | Erstellung des Leitfadens.....                                             | 35  |
| 5.2.2   | Auswertungsmethode.....                                                    | 35  |
| 6       | Resultate.....                                                             | 36  |
| 6.1     | Ergebnisse der Kantone.....                                                | 36  |
| 6.1.1   | Kanton Bern.....                                                           | 36  |
| 6.1.2   | Kanton Luzern.....                                                         | 39  |
| 6.1.3   | Kanton Aargau.....                                                         | 40  |
| 6.2     | Fall Convalere AG.....                                                     | 42  |
| 6.3     | Erkannte Konfigurationen.....                                              | 43  |
| 6.3.1   | Erkannte KMO-Konfigurationen der Umsetzungsorganisation.....               | 43  |
| 6.3.1.1 | Umsetzung durch staatliche Akteure.....                                    | 43  |
| 6.3.1.2 | Umsetzung durch Non-Profit Organisationen.....                             | 45  |
| 6.3.1.3 | Umsetzung durch Profit-Organisationen.....                                 | 47  |
| 6.3.1.4 | Zwischenfazit.....                                                         | 48  |
| 6.3.2   | Erkannte KMO-Konfigurationen des Outputs.....                              | 51  |
| 6.3.2.1 | Beratungsqualität.....                                                     | 53  |
| 6.3.2.2 | Administrativer Aufwand.....                                               | 54  |
| 6.3.2.3 | Leistungsbezogene Effizienz.....                                           | 56  |
| 6.3.2.4 | Kommunikation.....                                                         | 58  |
| 6.3.2.5 | Gleichbehandlungsaspekte.....                                              | 59  |
| 6.3.2.6 | Zwischenfazit.....                                                         | 59  |
| 7       | Schlussfolgerung.....                                                      | 61  |
|         | Quellenverzeichnis.....                                                    | VII |

|                                                                    |       |
|--------------------------------------------------------------------|-------|
| Expertengespräche.....                                             | VII   |
| Literatur .....                                                    | VII   |
| Online-Quellen.....                                                | XV    |
| Rechtssätze.....                                                   | XVII  |
| Anhang.....                                                        | XVIII |
| Interviewleitfaden.....                                            | XVIII |
| Schema der qualitativen Inhaltsanalyse.....                        | XX    |
| Selbständigkeitserklärung.....                                     | XXII  |
| Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit..... | XXIII |

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Anzahl Asylgesuche zwischen 1986 und 2017

Abbildung 2: Der Politikzyklus

Abbildung 3: Lineares Wirkungsmodell der Politikevaluation nach Hinterleitner und Sager (2014)

Abbildung 4: Das Wirkungsmodell des Betreuungs- und Integrationsprozesses

Abbildung 5: KMO-Modell der Umsetzung

Abbildung 6: KMO-Modell des Outputs

Abbildung 7: Die Entwicklung der Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen zwischen Oktober 2016 und Oktober 2018

Abbildung 8: Die Entwicklung der Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommene zwischen Oktober 2016 und Oktober 2018

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Lineare Wirkungskette des Betreuungsprozesses

Tabelle 2: KMO-Konfigurationen der Umsetzungsorganisation

Tabelle 3: Einteilung der Leistungskategorien anhand der Literatur in die Logiken gemäss der «Accountability Regimes Framework»-Theorie nach Hill und Hupe (2007)

Tabelle 4: KMO-Konfigurationen des Outputs

Tabelle 5: Angaben zu den untersuchten Kantonen

Tabelle 6: Überblick und Einteilung der Interviewpartner

Tabelle 7: Überblick über die Betreuungsmodelle der untersuchten Kantone

Tabelle 8: Einteilung der Leistungskategorien anhand der Resultate in die Logiken der «Accountability Regimes Framework»-Theorie nach Hill und Hupe (2007)

Tabelle 9: Erkannte Kontextvariablen pro Leistungsgruppe

## **Abkürzungsverzeichnis**

AG: Kanton Aargau

AsylG: Asylgesetz

AuG: Ausländergesetz

BDP: Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz

BE: Kanton Bern

CH: Schweiz

|                   |                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------|
| CMI:              | Case Management Integration                      |
| CVP:              | Christlichdemokratische Volkspartei              |
| DAF:              | Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen          |
| DGS:              | Departement Gesundheit und Soziales              |
| EMRK:             | Europäische Menschenrechtskonvention             |
| FDP:              | FDP. Die Liberalen                               |
| GEF:              | Gesundheits- und Fürsorgedirektion               |
| GPS:              | Grüne Partei der Schweiz                         |
| GSD:              | Gesundheits- und Sozialdepartement               |
| KM <sup>2</sup> : | Quadratkilometer                                 |
| KMO:              | Kontext-Mechanismus-Outcome                      |
| LU:               | Kanton Luzern                                    |
| MIKA:             | Amt für Migration und Integration                |
| NPO:              | Non-Profit-Organisation                          |
| POM:              | Polizei- und Militärdirektion                    |
| SAH ZS:           | Schweizerisches Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz |
| SP:               | Sozialdemokratische Partei der Schweiz           |
| SRK:              | Schweizerisches Rotes Kreuz                      |
| SVP:              | Schweizerische Volkspartei                       |

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Wissenschaft beschäftigt sich seit langem mit der Frage, wann eine Auslagerung im öffentlichen Sektor sinnvoll ist und wann nicht. Diese Arbeit evaluiert den Betreuungs- und Integrationsprozess im Asyl- und Flüchtlingsbereich und interessiert sich für die Bedingungen, unter denen eine Aufgabenauslagerung erfolgreich sein kann. Angesichts der Flüchtlingskrise von 2015 ist das Thema hochaktuell. Infolge der humanitären Katastrophen im Nahen Osten und einigen afrikanischen Staaten gelangten tausende von Flüchtlingen über das Mittelmeer nach Europa (Luft, 2017, S.8). Die Anzahl Asylgesuche im Jahr 2015 waren für die Schweiz die höchsten seit den Balkankriegen in den 90er-Jahren (siehe Abbildung 1). Anders als in früheren Jahren waren viele der Neuankömmlinge schutzbedürftig und erhielten daher eine Aufenthaltsbewilligung. Als Folge davon stiegen die Staatsausgaben für die Sozialhilfe massiv an. Diese Entwicklung veranlasste den Bundesrat, beim Parlament in der Wintersession 2015 einen Nachzahlungskredit in der Höhe von 207.1 Millionen Franken für Mehrausgaben im Asylbereich zu beantragen (Der Bundesrat, 2015b, S.9). Insgesamt lässt sich feststellen, dass zwischen 2013 und 2016 die Sozialhilfeausgaben des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbereiches um insgesamt 292 Millionen Franken angestiegen sind (Bundesamt für Statistik, 2018a, S.2-4). Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Bund gemäss Art. 24a und Art. 24b AsylV 2 bloss verpflichtet ist, für Flüchtlinge während den ersten fünf Jahren und für vorläufig aufgenommene Personen während den ersten sieben Jahren für einen Grossteil der Sozialhilfekosten aufzukommen. Danach

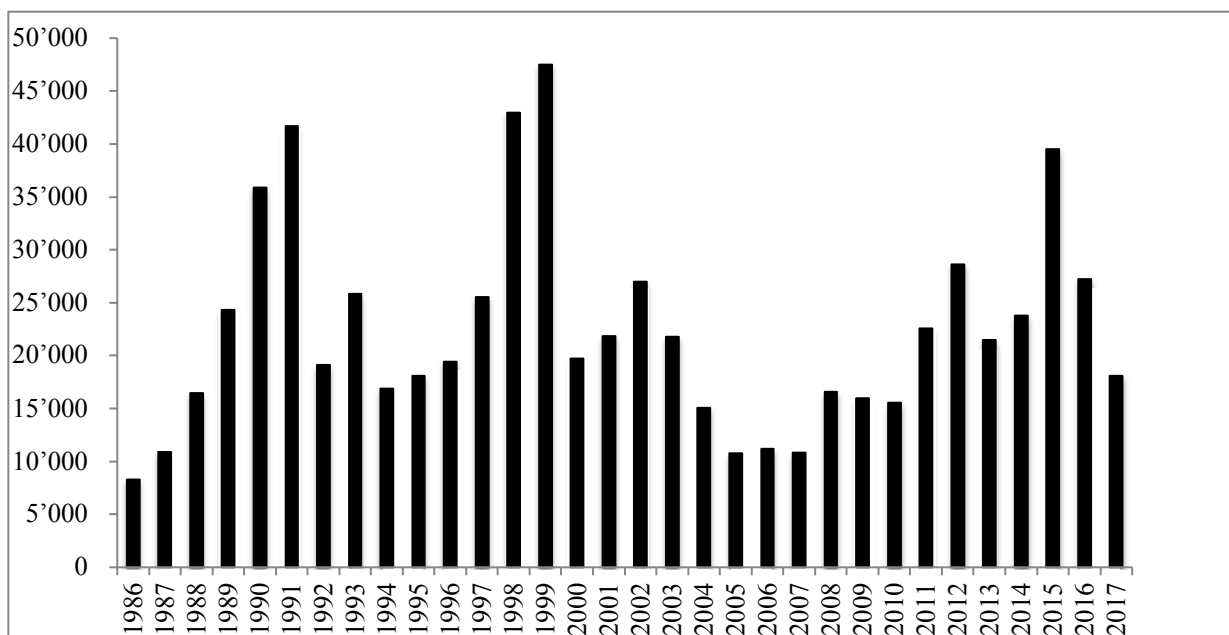


Abbildung 1: Anzahl Asylgesuche zwischen 1986 und 2017 (eigene Darstellung, Datenquelle: Bundesamt für Statistik)

geht die finanzielle Zuständigkeit an die Kantone respektive Gemeinden über. Daher ist davon auszugehen, dass sich längerfristig die Bundesausgaben in diesem Bereich wieder reduzieren werden, sofern die Asylzahlen weiter sinken. Eine gegenteilige Entwicklung ist auf der kommunalen und kantonalen Ebene zu erwarten. Durch die erhöhte Schutzquote müssen sie nach Ablauf der finanziellen Bundeszuständigkeit für die Personen aufkommen, sofern diese bis dahin nicht die finanzielle Selbständigkeit erlangt haben (Konferenz der Kantonsregierungen, 2017, S.9).

Neben der finanziellen Komponente stellt die aktuelle Migrationsentwicklung auch gesellschaftlich eine grosse Herausforderung dar. Die verstärkte politische Polarisierung in den letzten Jahren, steht unter anderem in einem Zusammenhang mit der Flüchtlingsentwicklung (Sanches, 2016). Das rechte Spektrum unterstellt den Neuankömmlingen generell aus wirtschaftlichen Gründen zu flüchten. Sie befürchten eine Unterwanderung der hiesigen Sozialsysteme. Zudem sehen sie sich in ihrer Identität bedroht. Es wird ein sofortigen Aufnahmestopp von Schutzsuchenden verlangt. Demgegenüber geht der linken Seite der Flüchtlingsschutz nicht genügend weit. Nach ihrer Ansicht sollte der Schutzbegriff breiter gefasst werden. Personen, die aufgrund von Armut, politischer Ungerechtigkeit oder Diktatur fliehen, hätten das gleiche Asylrecht wie Personen, die unter die Flüchtlingskonventionen fallen. Flüchtlinge werden als Chance gesehen. Sie erhoffen sich, dass der aufgrund der demographischen Entwicklung in Europa absehbare Fachkräftemangel durch die Zuwanderung abgefedert werden kann. Zudem wird die humanitäre Verpflichtung Europas hervorgestrichen (Luft, 2017, S.85-88; Schneider, 2016, S.13-14). Die beiden divergierenden Gegensätze bieten folglich reichlich sozialen Sprengstoff und können gemäss Schneider (2016, S.14) eine Bedrohung für den sozialen Frieden darstellen.

Um sowohl den steigenden Kosten als auch der gesellschaftlichen Spaltung Gegensteuer zu geben, ist eine rasche Integration der Neuankömmlinge von zentraler Bedeutung. Die Integration besteht gemäss der Auffassung des Bundes darin, dass Ausländer und Ausländerinnen die rechtsstaatliche Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung respektieren, eine Landessprache erlernen, sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und sich bereit erklären, am Wirtschaftsleben teilzunehmen (Art.4 VIntA). Der Bund, die Kantone und die Gemeinden sind dazu aufgefordert, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Migrantinnen die Chance haben am öffentlichen Leben teilzunehmen (Art.53 Abs. 1 und 2 AuG). Der Spracherwerb, das berufliche Fortkommen und das gegenseitige Verständnis zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung sind zu fördern (Art. 53 Abs. 3 AuG). Das Schweizerische Gesetz orientiert sich folglich an einem klassischen Integrationsverständnis, wonach

der «Prozess der Eingliederung» (Gestring, 2014, S.79) die Assimilation als Ziel verfolgt. Die Migranten sollen sich der Lebensweise der einheimischen Bevölkerung anpassen. Voraussetzung für den Erfolg ist die Offenheit der Aufnahmegesellschaft. Wenn der aufnehmende Staat eine nachhaltige Integration anstrebt, so sollte er den Migranten ein «Identifizierungsangebot» anbieten (Heckmann, 2015, S.73). In diesem Sinne fordert der Bund die Kantone auf, für die acht Bereiche Sprache, Bildung, Beratung, Arbeitsmarktfähigkeit, interkulturelles Übersetzen, soziale Integration, Frühförderung von Kindern und zum Schutz vor Diskriminierung Massnahmen zu ergreifen. Dadurch soll die ausländische Bevölkerung in ihrem Anpassungsprozess unterstützt werden (Staatssekretariat für Migration SEM, 2018).

## **1.2 Fragestellung**

Den Kantonen kommt als ausführendes Organ bei der Betreuung und Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine zentrale Aufgabe zu. Sie sind sowohl für die Ausgestaltung der Integrationspolitik als auch für die Wahl des Betreuungsmodelles verantwortlich. Es stellt sich die Frage, welchen Einfluss das Betreuungsmodell auf die Integration der Schutzsuchenden hat. Je nach Kanton wird ein Modell angewandt, in welchem dieser die Betreuungsaufgaben selbst wahrnimmt, oder eines, in welchem diese Aufgabe an die Gemeinden oder an Partnerorganisationen ausgelagert wird. Daraus ergibt sich folgende Fragestellung:

*Unter welchen Bedingungen führt die Auslagerung der Betreuung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zum Erfolg?*

Von der Fachliteratur wurde die Thematik, ob respektive wann die Auslagerung einer staatlichen Aufgabe als sinnvoll betrachtet werden kann, bereits aufgegriffen. Insbesondere das Prinzip der Public Corporate Governance sticht immer wieder hervor. Demnach sollte eine Auslagerung im Falle einer effektiveren und effizienzsteigernden Aufgabenerfüllung erfolgen (Müller et. al. 2011, S.2). Inwieweit dies auf die Auslagerung der Betreuung von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen zutrifft, ist jedoch unklar. Diese Masterarbeit versucht diese Lücke zu schliessen.

## **1.3 Vorgehen**

In Anbetracht der unterschiedlichen Betreuungsmodelle in den Kantonen bot es sich an, eine politische Evaluation durchzuführen. Darunter wird die Überprüfung öffentlicher Politik auf ihre Wirksamkeit mittels wissenschaftlicher Methoden verstanden (Bussmann et. al., 1997,

S.1). Zunächst wird das Flüchtlings- und Asylwesen der Schweiz hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen, der verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen und der bestehenden Betreuungsmodelle vorgestellt. Danach folgt die theoretische Einbettung, die sich unter anderem mit den Evaluationsgegenständen und den KMO-Konfigurationen, welche eine spezifische Ausgestaltungsform der politischen Evaluation darstellen, auseinandersetzt. Anschliessend folgt die konzeptionelle Übersetzung der gewählten kantonalen Betreuungsmodelle. Mittels dreier Fallstudien wird die Analyse durchgeführt. Die Arbeit wird abgeschlossen mit der Auswertung der Resultate und der Schlussfolgerung.

## 2 Flüchtlingswesen in der Schweiz

Die Schweiz hat eine weit zurückreichende humanitäre Tradition. Bereits im 17. Jahrhundert nahm die damalige Republik Genf rund 70'000 Protestanten aus Frankreich auf, welche aus religiösen Gründen flüchten mussten. Im 19. und 20. Jahrhundert wurden vermehrt politisch Verfolgte in der Schweiz empfangen. Sowohl Oppositionelle der Nationalsozialisten der Nachbarländer während den 30er- und 40er-Jahren, als auch Dissidenten der Kommunisten osteuropäischer Staaten während des Kalten Krieges, erhielten Schutz in der Eidgenossenschaft. Auf institutioneller Ebene nimmt die Schweiz eine zentrale Rolle ein, indem sie mit der Gründung des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes 1863 und der Mitgestaltung der Genfer Flüchtlingskonventionen von 1951 als wichtiger Bestandteil des Völkerrechtes, zum Schutz von Migranten beitragen konnte. Die Schweizerische Gesetzgebung in der Asyl- und Ausländerpolitik ist, neben der humanitären Tradition und dem hohen Stellenwert des Völkerrechts, geprägt durch das direkt-demokratische Gesetzgebungsverfahren und das föderalistische System. Das Stimmvolk hat die Möglichkeit, über einzelne Sachfragen zu entscheiden. Jüngstes Beispiel ist der Volksentscheid von 2016 über die Beschleunigung des Asylverfahrens<sup>1</sup>. Die Asyl- und Ausländerpolitik untersteht daher einem stetigen öffentlichen Diskurs und ist demokratisch breit abgestützt (Schindler, 2017, S.189-193). Die Kantone verfügen zudem über wichtige Vollzugskompetenzen. Insbesondere die Umsetzung des Asylentscheides und die Ausgestaltung der Sozialhilfe liegen in ihrem Ermessen (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 2015, S.33 und S.346). In der Folge werden die gesetzlichen Grundlagen genauer erläutert und die verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen sowie die Organisationsformen der Betreuungsmodelle vorgestellt.

### 2.1 Gesetzliche Grundlage

Gemäss Art. 121 BV ist der Bund zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens. Für den Entscheid über ein Asylgesuch berücksichtigt das Schweizer Migrationsrecht die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG). Personen, deren Asylgesuch gutgeheissen wurde oder abgelehnt und in eine vorläufige Aufnahme umgewandelt wurde, haben Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Die vorläufige Aufnahme wird erteilt, wenn keine zumutbare, zulässige oder mögliche Ausweisung respektive

---

<sup>1</sup> Über die angenommene Gesetzesrevision „Änderung des Asylgesetzes (AsylG)“ konnte das Schweizer Stimmvolk am 05. Juni 2016 an der Urne abstimmen, nachdem das Referendum ergriffen worden war. Die Vorlage sah vor, dass Abläufe des Asylverfahrens optimiert und die Einspruchsfristen gegen Entscheide gekürzt werden. Dadurch sollte es zu einer Beschleunigung der Asylverfahren kommen (Der Bundesrat, 2016, S.48-52).

Wegweisung möglich ist (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 2015, S.69-70).

Die Asylsuchenden werden gemäss Art. 27 Abs. 3 AsylG den Kantonen zugewiesen. Den Entscheid des Verfahrens dürfen die Gesuchsteller in der Schweiz abwarten (Art. 42 AsylG). Sie haben Anspruch auf Sozialhilfe, welche gemäss kantonalem Recht entrichtet wird (Art. 80a und 82 Abs. 1 AsylG). Hierzu werden die Kantone vom Bund mittels einer Globalpauschale pro Person entschädigt (Art. 88 Abs. 1 AsylG).

Der Bund entscheidet darüber, ob jemand die Kriterien für einen Schutzstatus erfüllt oder nicht. Erteilt er dem Geflüchteten Asyl oder eine vorläufige Aufnahme, so hat dieser Anspruch auf Unterstützung, sowohl in beruflicher, als auch in sozialer und kultureller Hinsicht (Art. 82 Abs. 5 AsylG). Je nach erteiltem Status vergütet der Bund den Kantonen für die Entrichtung der Sozialhilfe eine Pauschale über einen begrenzten Zeitraum (Art. 55 Abs. 2; Art. 87 Abs. 1a und Art. 87 Abs. 1b AuG). Bei vorläufig Aufgenommenen beteiligt er sich während höchstens sieben Jahren und bei anerkannten Flüchtlingen während höchstens fünf Jahren an den Sozialhilfekosten (Art. 24a und Art. 24b AsylV 2). Neben der Globalpauschale erhält jeder Kanton pro zu integrierende Person eine einmalige Integrationspauschale in der Höhe von 6'000 Franken (Art. 18 VIntA). Am 30.04.2018 teilte der Bundesrat mit, dass dieser Betrag im Rahmen der neuen Integrationsagenda zukünftig auf 18'000 Franken erhöht wird (Der Bundesrat, 2018). Wie die Kantone sich bezüglich der Umsetzung der Betreuung und der Integration organisieren, bleibt ihnen überlassen (Frischknecht et.al., 2016, S.15).

## **2.2 Aufenthaltsbewilligungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich**

Die Schweiz kennt verschiedene Ausweiskategorien im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Beim Asylbereich handelt es sich um Personen, welche entweder noch im Verfahren sind oder deren Gesuch abgelehnt wurde, die aber zugunsten einer vorläufigen Aufnahme in der Schweiz bleiben dürfen. Demgegenüber fallen anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge unter den Flüchtlingsbereich, da sie die Voraussetzung zur Erteilung eines Flüchtlingsstatus erfüllen. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden mit dem Begriff „Asylbereich“ Personen der Ausweiskategorie F und mit „Flüchtlingsbereich“ Personen der Ausweiskategorien B und FF bezeichnet. Eigentlich gehören auch Personen der Ausweiskategorie N zum Asylbereich (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 2015, S.90). Da diese Personen jedoch nicht in den Untersuchungsrahmen dieser Arbeit fallen, werden sie ausgeschlossen.

### **2.2.1 Ausweiskategorie N**

Jede Person, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellt, erhält für die Dauer des Verfahrens den sogenannten N-Ausweis. Dieses Dokument ist keine Aufenthaltsbewilligung. Ein rechtskräftiger Entscheid führt zur automatischen Ungültigkeit des N-Ausweises. Personen im Verfahren haben bloss eingeschränkte Rechte. So besteht kein Recht auf Niederlassungsfreiheit, auf Familienzusammenführung, auf Dokumente für Auslandsreisen und auf Integrationsmassnahmen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für Asylsuchende frühestens drei Monate nach der Einreichung des Asylgesuches möglich. Es besteht eine Bewilligungspflicht. Die ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Inländervorrang müssen berücksichtigt werden (Schweizerische Flüchtlingshilfe, 2018c).

### **2.2.2 Ausweiskategorie F**

Personen, die den F-Ausweis erhalten, gelten als vorläufig aufgenommene AusländerInnen. Sie haben zwar weder die Asyl- noch die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, jedoch ist eine Wegweisung entweder nicht zulässig (völkerrechtliche Gründe), nicht zumutbar (Gefährdung individueller Art) oder nicht möglich (vollzugstechnische Gründe). Der Ausweis hat eine Gültigkeit von einem Jahr mit der Option auf Verlängerung. Es besteht für vorläufig Aufgenommene kein Anspruch auf einen Kantonswechsel. Eine Familienzusammenführung ist nur unter erschwerten Voraussetzungen möglich und ein Reisedokument wird bloss in einem Ausnahmefall erstellt. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist möglich, untersteht aber einer Bewilligungspflicht. Ebenfalls hat eine vorläufig aufgenommene Person Anspruch auf Integrationsmassnahmen (Schweizerische Flüchtlingshilfe, 2018d).

### **2.2.3 Ausweiskategorie B**

Eine B-Bewilligung erteilt der Bund Personen, welche als politisch verfolgt gelten. Einem anerkannten Flüchtling stehen mehr Rechte zu. So hat dieser, im Gegensatz zu Asylsuchenden oder vorläufig aufgenommenen Ausländern, Anrecht auf Bewegungsfreiheit, sofern keine Widerrufsgünde vorliegen. Sowohl die Familienzusammenführung als auch die uneingeschränkte Arbeitsausübung sind möglich. Anerkannte Flüchtlinge dürfen einen internationalen Reisepass beantragen und haben Anspruch auf Integrationsmassnahmen (Schweizerische Flüchtlingshilfe, 2018a).

#### **2.2.4 Ausweiskategorie FF**

Bei der Ausweiskategorie FF handelt es sich um eine Besonderheit des schweizerischen Asylrechts. Darunter fallen Personen, welche zwar als Flüchtlinge anerkannt wurden, die jedoch die Asyleigenschaft nicht erfüllen und deswegen vorläufig aufgenommen wurden. Gemäss Art.53 AsylG ist dies dann der Fall, wenn die Person entweder aufgrund verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig ist, sie die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt, beziehungsweise gefährdet hat oder wenn eine Landesverweisung ausgesprochen wurde. Laut Art.54 AsylG wird Flüchtlingen ebenfalls kein Asyl erteilt, wenn der Flüchtlingsanspruch erst durch die Ausreise aus dem Heimat- oder dem Herkunftsstaat, respektive aufgrund des Verhaltens nach der Ausreise entstanden ist.

Bezüglich Erwerbstätigkeit, Reisedokumenten, Kantonswechsel und Anspruch auf Integrationsmassnahmen gelten für Personen mit einem FF-Ausweis dieselben Rechte wie für anerkannte Flüchtlinge. Im Gegensatz zu Personen der Ausweiskategorie B muss die Aufenthaltsbewilligung jährlich erneuert werden und die Möglichkeit einer Familienzusammenführung ist bloss beschränkt möglich (Schweizerische Flüchtlingshilfe, 2018b).

### **2.3 Organisation der Betreuung in der Schweiz**

Solange vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge auf Sozialhilfe angewiesen sind, kommt den Kantonen eine zentrale Rolle zu. Als zuständiger Kanton gilt derjenige, welcher bereits während des Verfahrens verantwortlich war. Personen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, steht nur eine begrenzte Niederlassungsfreiheit zu. Während den ersten fünf respektive sieben Jahren, übernimmt der Bund die Sozialhilfekosten. Danach geht die finanzielle Zuständigkeit an die Kantone respektive Gemeinden über (Art. 20 und Art. 24 AsylV 2). Als ausführendes Organ, übernehmen die Kantone schon während der finanziellen Bundeszuständigkeit eine wichtige Rolle. Bereits in dieser Zeit organisieren sie die Betreuung der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen. Wie sie dies tun, bleibt ihnen überlassen (Frischknecht et.al., 2016, S.15).

Da viele Schutzbedürftige zumindest in den ersten Jahren sozialhilfeabhängig sind, ist die Betreuung durch die Struktur der Sozialhilfe in den meisten Kantonen die Regel. Häufig sind daher die Kommunen für die Fürsorge von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zuständig. Einige Kantone haben für die Anfangsphase der Betreuung spezielle Asyl- und Flüchtlingssozialhilfestellen geschaffen. Dabei werden diese nicht immer vom Kanton selber betrieben, sondern teilweise durch beauftragte externe Partner (Der Bundesrat, 2015a, S.14). Zur Steuerung dieser Auftragnehmer wird in der Regel ein Leistungsvertrag vereinbart. Dabei handelt es sich

um «eine bindende Vereinbarung über Art, Umfang, Qualität, Kosten und Evaluation zu erbringender Staatlicher Leistungen» (Dvorak und Ruflin, 2012, S.3). Ein solcher Vertrag kann sowohl innerhalb einer öffentlichen Institution, zum Beispiel zwischen der Politik und einer Verwaltungseinheit, als auch zwischen der öffentlichen Hand und einer Profit- oder Non-Profit-Organisation (NPO) abgeschlossen werden. Unter Profit-Organisationen werden Marktteilnehmer verstanden, welche einen Gewinnertrag anstreben. NPOs engagieren sich gemeinnützig. Sie können sich in der Form eines Vereins, eines Verbands oder einer Stiftung organisieren (Dvorak und Ruflin, 2012, S.3-4).

Nebst der Gewährleistung der Sozialhilfe sind die Kantone auch für die Schaffung von Integrationsangeboten verantwortlich. Je nachdem verläuft deren Koordination ebenfalls über die Strukturen der Sozialhilfe oder es wird eine strukturelle Trennung vorgenommen und es werden spezielle Integrationsfachstellen geschaffen beziehungsweise damit beauftragt (Der Bundesrat, 2015a, S.14).

### 3 Theoretische Grundlage des Wirkungsmodells

#### 3.1 Politikzyklus

Mittels Politikzyklus können die verschiedenen Phasen des politischen Prozesses sequentiell betrachtet werden. Das Modell hilft, dank seiner relativ einfachen und verständlichen Struktur, die politischen Abläufe zu beschreiben und zu verstehen. Dieser Prozess wird Policy-Making genannt. Das Policy-Making wird dabei als Politik verstanden, durch welche gesellschaftliche Probleme zielführend be- und verarbeitet werden (Jann und Wegrich, 2014, S.97).

Der Politikzyklus wird in der Regel in sechs Phasen unterteilt, welche kreisförmig betrachtet werden (siehe Abbildung 2). Am Anfang von jeder Politik steht ein gesellschaftliches Problem, welches gelöst werden sollte. Auf die Problemdefinition folgt das Agenda-Setting. Das Problem muss die Aufmerksamkeit der Politik erlangen, um auf der politischen Tagesordnung Platz zu finden. Ist dies gelungen, so beginnt die Phase der Politikformulierung. Hierbei wird versucht, eine politische Antwort auf die Fragestellung zu finden. Besteht ein Konsens zu einer Lösungsstrategie, so gilt es entsprechende Massnahmen zu implementieren. Schliesslich prüft die Politikevaluierung, ob die politischen Beschlüsse die gewünschte Wirkung erzielt haben. Konnte das Problem vollständig gelöst werden, erfolgt die Politikterminierung. Ansonsten beginnt der Zyklus von vorne, indem die ursprüngliche Problemdefinition angepasst wird und die

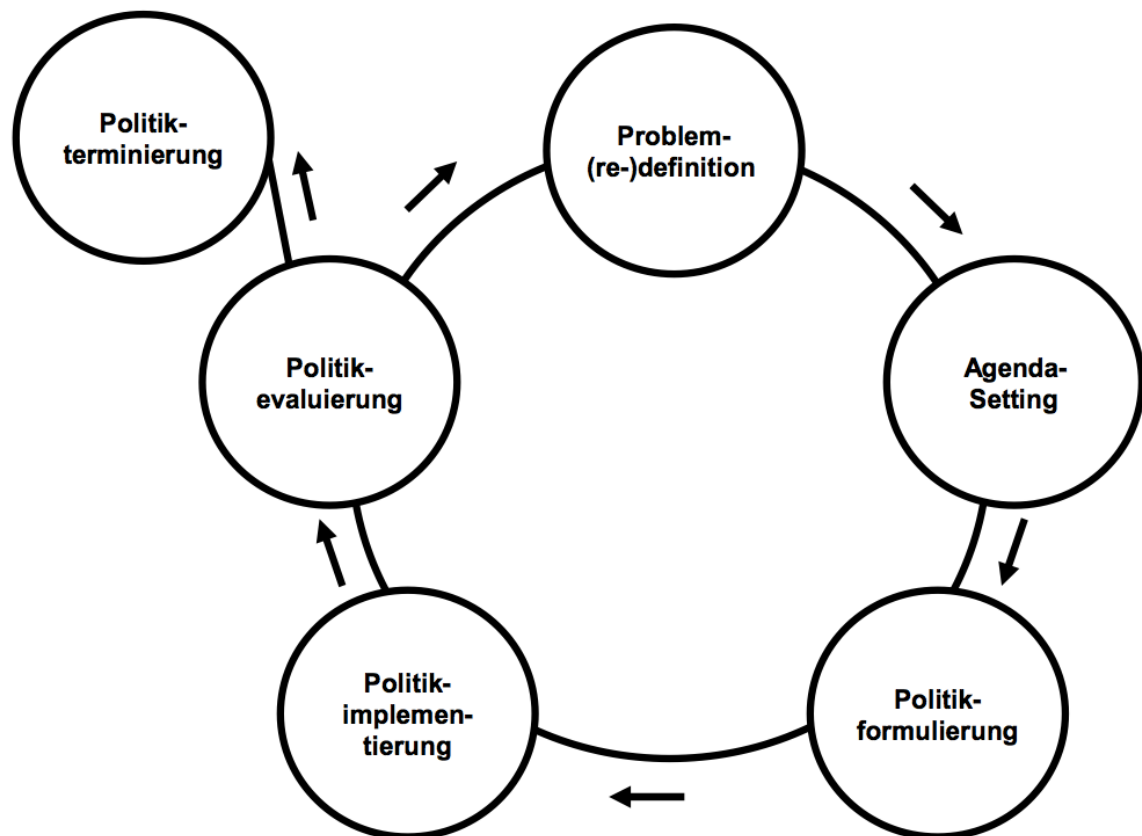


Abbildung 2: Der Politikzyklus (Darstellung übernommen nach Hinterleitner und Sager (2014, S.106))

einzelnen Schritte erneut durchlaufen werden. Generell ist eine Politikterminierung äusserst selten, da sich die Politik mit dem gesellschaftlichen Wandel weiterentwickelt (Jann und Wegrich, 2014, S.105-107).

### 3.2 Politikevaluation

Die Politikevaluation kann als eine der sechs Phasen in den Politikzyklus eingeordnet werden. Ihre Aufgabe ist die Bewertung und Beurteilung öffentlicher Politik. Dabei bedienen sich die Evaluatoren wissenschaftlicher Methoden. Da der Hauptkern einer Evaluation die Analyse der Wirkung von einer Politik ist, werden die verschiedenen Bestandteile einer öffentlichen Politik in unterschiedliche Evaluationsgegenstände unterteilt. Je nach Untersuchungsgegenstand können sie in ein anderes Modell eingebettet werden. Diese Arbeit verwendet das lineare Evaluationsmodell nach Hinterleitner und Sager (2014, S.444), in welchem eine programmtheoretisch implizierte Kausalkette (Siehe Abbildung 3) fokussiert wird, welche die angestrebten Programmziele mit den anderen Teilen des Politikprogramms verknüpft.

Im Gegensatz zum Modell von Hinterleitner und Sager (2014) spielen die Kontextfaktoren in dieser Arbeit eine zentrale Rolle. Damit diese besser berücksichtigt werden können, wurde für

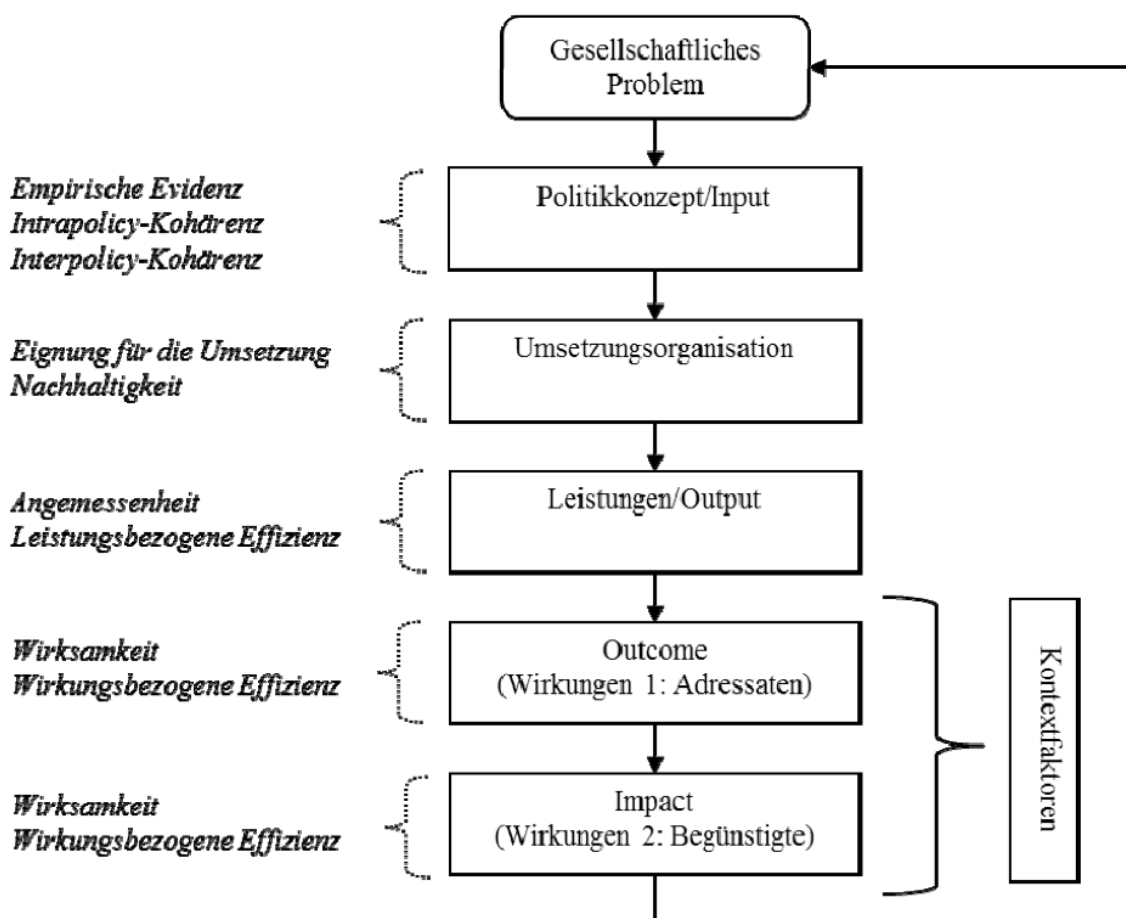


Abbildung 3: Lineares Wirkungsmodell der Politikevaluation nach Hinterleitner und Sager (2014, S.444)

diese Evaluation zusätzlich das realistische Wirkungsmodell nach Pawson und Tilley (1997) herbeigezogen (Hinterleitner und Sager, 2014, S.437-444). Die Erläuterung dieses Modells, folgt zu einem späteren Zeitpunkt. Nachfolgend werden zuerst in den einzelnen Unterkapiteln die verschiedenen Komponenten des Modells nach Hinterleitner und Sager (2014) kurz erläutert.

### **3.2.1 Politikkonzept**

Dem Politikkonzept liegt ein erkanntes gesellschaftliches Problem zugrunde, welches jedoch nicht Bestandteil einer Evaluation ist. Stattdessen wird der entsprechende Lösungsvorschlag bewertet, der in Form eines Konzeptes oder Gesetzes vorliegt. Zur Bewertung des Politikkonzeptes werden die Empirische Evidenz, die Intrapolicy-Kohärenz und die Interpolicy-Kohärenz untersucht. Die Empirische Evidenz umfasst die Wissenschaftlichkeit, die Intrapolicy-Kohärenz die innere Logik und die Interpolicy-Kohärenz die äussere Logik des Politikkonzeptes (Hinterleitner und Sager, 2014, S.444-445).

### **3.2.2 Umsetzungsorganisation**

Bei der „Umsetzungsorganisation“ handelt es sich um sämtliche Umsetzungsprozesse und Umsetzungsstrukturen einer öffentlichen Politik. Dazu gehört „die gesamte Organisation, die den Ablauf und die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den involvierten Akteuren bei der Umsetzung einer Politik“ (Hinterleitner und Sager, 2014, S.446) umfasst. Zentral sind Kriterien wie die Eignung oder die Nachhaltigkeit. Je nach Politik wird eine Aufgabe anderweitig umgesetzt. Bei der Analyse sollte darauf geachtet werden, ob sich der Vollzugsträger eignet und ob er zweckmässig ist. Es werden Fragen bezüglich des Knowhows, aber auch nach anderen Erfahrungswerten wie der Höhe der finanziellen und materiellen Mittel, untersucht. Weiter ist von Interesse, ob das Politikkonzept entsprechend den Vorgaben umgesetzt wurde und ob genügend Ressourcen für eine nachhaltige Umsetzung vorhanden sind (Hinterleitner und Sager, 2014, S.446).

### **3.2.3 Output**

Die Leistungen und Angebote, welche die Verwaltung aufgrund der Politik schafft, werden als „Output“ bezeichnet. In dieser Phase finden die Umsetzungsakteuren und die Leistungsempfänger zusammen. Beim Output stehen die Angemessenheit der Leistungen und die leistungsbezogene Effizienz im Vordergrund. Bloss wenn Umfang, Art und Qualität der Maßnahmen den Anforderungen des Politikkonzeptes entsprechen, können wir von einer angemessenen

Leistungserfüllung sprechen. Dabei geht es darum, Aussagen über die Zufriedenheit der Adressaten zu machen. Die Frage nach der Wirksamkeit des Politikprogramms stellt sich bei der Evaluation des Outputs noch nicht. Die leistungsbezogene Effizienz beschreibt das Verhältnis zwischen dem Ressourceneinsatz und der Leistungserbringung (Hinterleitner und Sager, 2014, S.446-447).

### **3.2.4 Outcome**

Der „Outcome“ bezeichnet die durch die Politik erreichten Verhaltensänderungen der Adressaten und Endbegünstigten, die zu einer Zielgruppe zusammengefasst werden können. Die Nutzniesser der Politik können sowohl Personen als auch Institutionen oder andere Akteure sein. Sie werden als Endbegünstigte bezeichnet. Demnach werden die durch die Politik erreichten Verhaltensänderungen der Adressaten, welche zugleich einen positiven Einfluss auf die Endbegünstigten haben, als Outcome angeführt. Als Bewertungskriterien gelten die Wirksamkeit der Ergebnisse und die wirkungsbezogene Effizienz. Erstes beschreibt den Übereinstimmungsgrad zwischen den tatsächlich erreichten und den eigentlich beabsichtigten Verhaltensänderungen. Das zweite Kriterium bewertet das Verhältnis zwischen dem Ressourceneinsatz und den erreichten Verhaltensänderungen (Hinterleitner und Sager, 2014, S.447).

### **3.2.5 Impact**

Die gesamtgesellschaftlichen Veränderungen, welche durch die Politik herbeigeführt werden, werden als „Impact“ bezeichnet. Als zentrales Element gilt die kongruente Verbesserung der Situation der Endbegünstigten, welche sich tatsächlich auf die im Politikkonzept formulierten Massnahmen zurückverfolgen lässt. Beim Impact interessieren wie beim Outcome die Wirksamkeit und die wirkungsbezogene Effizienz. In diesem Fall stehen aber die Wirkungen respektive die Effizienz in Bezug auf das ursprüngliche Problem im Vordergrund (Hinterleitner und Sager, 2014, S.447-448).

## **3.3 Realistischer Evaluationsansatz**

Der lineare Evaluationsansatz misst den Kontextfaktoren bloss eine ungenügende Rolle bei. Die Wirkung einer politischen Massnahme unterscheidet sich vom jeweiligen Kontext. Pawson und Tilley (1997) entwickelten den realistischen Evaluationsansatz, um diese Schwäche zu beheben (Hinterleitner und Sager, 2014, S.443). Diese Erkenntnistheorie ist zwischen dem Konstruktivismus und dem Positivismus einzuordnen. Während der Konstruktivismus impliziert, dass die Bedeutung des sozialen Handelns von seinen Bedingungen abhängig ist, nimmt der

Positivismus die Position einer objektiven Erkenntnis ein. Wie der Positivismus, vertritt auch der Realismus eine objektive Ansicht, jedoch ohne Anspruch auf Allgemeingültigkeit (Befani et. al., 2007, S.172).

In ihrem Werk „Realistic Evaluation“ (1997) wandten die beiden Autoren Ray Pawson und Nick Tilley erstmals den Realismus auf den Bereich der Evaluation an. In diesem Kontext ist für die Untersuchung der Wirkung von politischen Programmen das Schema der KMO-Konfiguration besonders wichtig. Es gibt an, wann ein politisches Konzept für wen unter welchen Umständen funktioniert. Dabei gliedert sich eine KMO-Konfiguration wie folgt:

$\text{Kontext(K)} + \text{Mechanismus(M)} = \text{Outcome(O)}$

Eine politische Massnahme löst verschiedene Mechanismen aus. Der Kontext hat einen entscheidenden Einfluss auf dessen Herbeiführung. Der Outcome variiert daher je nach Einbettung des Mechanismus. Dieses Modell zeigt somit auf, dass eine politische Massnahme eine Vielzahl an KMO-Konfigurationen verursachen kann (Balthasar und Fässler, 2017, S.290).

Im folgenden Kapitel werden die beiden Evaluationsansätze kombiniert und es wird ein Wirkungsmodell entwickelt, welches auf das interessierende Phänomen dieser Arbeit angewandt wird.

## **4 Das Wirkungsmodell des Betreuungs- und Integrationsprozesses**

Bei einem Wirkungsmodell handelt es sich um das Steuerungskonzept einer öffentlichen Politik. Darin ist ersichtlich, welche Ziele zu welchem Zweck mittels eines politischen Programmes erreicht werden sollen. Im Rahmen der Wirkungskette sind die Ziele idealerweise im Politikkonzept enthalten (Bussmann et al., 1997, S.79; Dose, 2008, S.125). Im Folgenden wird das theoretische Wirkungsmodell der Betreuung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen im Integrationsprozess erläutert. Dazu wird die in Kapitel 1 erläuterte Ausgangsfragestellung in das lineare Evaluationsmodell eingebettet und mit dem realistischen Evaluationsansatz verbunden. Zunächst wird der Betreuungs- beziehungsweise Integrationsprozess vorgestellt und auf das lineare Evaluationsmodell angewandt. Dabei werden die zentralen Evaluationsgegenstände visualisiert und die entsprechenden Wirkungsmechanismen ersichtlich gemacht. Diese werden mit dem realistischen Evaluationsansatz kombiniert, wodurch entsprechende Kontextvariablen gebildet werden müssen. Die Abbildung 4 stellt das verwendete Wirkungsmodell graphisch dar.

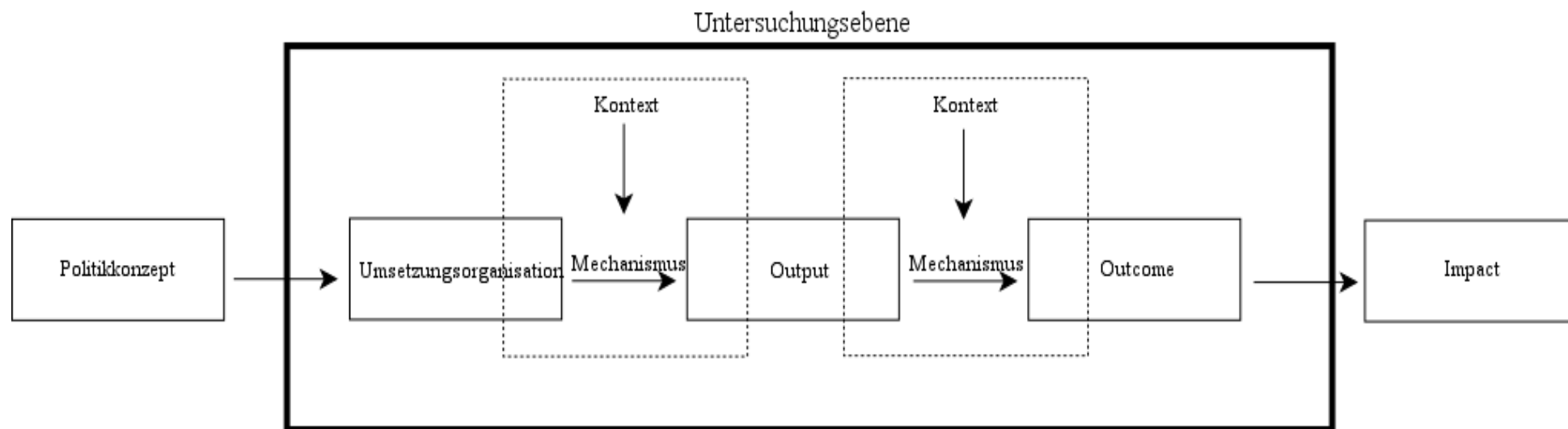


Abbildung 4: Das Wirkungsmodell des Betreuungs- und Integrationsprozesses (eigene Darstellung in Anlehnung an das lineare Wirkungsmodell nach Hinterleitner und Sager (2014, S.444))

| Politikkonzept                                                                                                                             | Umsetzungsorganisation                                                                             | Output                                                                                                                                                | Outcome                                                                                            | Impact                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Der Bund beauftragt die Kantone mit der Betreuung und der Unterbringung der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen gemäss AsylG und AuslG | Individuelle Entscheidung des Kantons, wie er die Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe gestalten will. | Erbrachte Leistungen des vom Kanton gewählten Leistungserbringers. Darunterfallen sowohl die Sozialhilfe, als auch Beratungs- und Betreuungsangebote. | Selbständigkeit, Systemkenntnisse und Informationsgrad der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. | Integrierte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene |

Tabelle 1: Lineare Wirkungskette des Betreuungsprozesses (eigene Darstellung)

## **4.1 Lineare Wirkungskette des Betreuungs- und Integrationsprozess**

Das lineare Evaluationsmodell gemäss Kapitel 3.2 eignet sich um die Wirkungen und der daraus entstehende Prozess des Asyl- und Ausländergesetzes, dem diese Arbeit zugrunde liegt, zu erklären. Wie in der Abbildung 4 ersichtlich, liegt der Fokus dabei auf der Umsetzungsorganisation, dem Output und dem Outcome. Das Politikkonzept und der Impact sind zwar wichtig für das Verständnis der Wirkungskette, sind für die Beantwortung der Fragestellung jedoch nicht relevant. Analog zur Tabelle 1 beschreibt die dargestellte Wirkungskette den Betreuungs- und Integrationsprozess. Eine Evaluation hat ihren Anfang immer in einem gesellschaftlichen Problem. In diesem Fall stellt sich die Frage, wie Personen, deren Asylantrag bewilligt wurde respektive bei denen eine vorläufige Aufnahme verfügt wurde, in unsere Gesellschaft integriert werden können. Es ist dabei nicht die Aufgabe der Evaluatoren zu beurteilen, ob ein solches Problem überhaupt besteht. Stattdessen sollen Fragen nach den Wirkungen der Politik gestellt werden. Ein Politikkonzept, welches den genauen Betreuungs- und Integrationsprozess vorgibt, liegt bloss implizit vor. Es lässt sich anhand des Asyl- und des Ausländergesetzes ableiten. So werden gemäss Art. 27 Abs. 3 AsylG Asylsuchende auf die Kantone verteilt. Den genauen Verteilungsschlüssel ist in Art. 21 Abs. 1 AsylV 1 definiert. Während der bevölkerungsreiche Kanton Zürich für 17 Prozent der Personen zuständig ist, muss der bevölkerungsarme Kanton Appenzell-Innerroden lediglich 0.2 Prozent der Asylsuchenden aufnehmen. Wird eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, so ist weiterhin der Wohnsitzkanton zuständig. Ein Kantonswechsel bleibt erschwert, solange die Person auf Sozialhilfe angewiesen ist. Letzteres ist eine kantonale Aufgabe. Art. 82 Abs. 5 AsylG legt fest, dass anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen Anspruch auf Unterstützung in beruflicher, sozialer und kultureller Hinsicht haben. Dadurch ergibt sich ein implizierter Integrations- und Betreuungsauftrag. Die Kantone sind folglich für die Umsetzungsorganisation zuständig und entscheiden individuell darüber, wie sie die Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe gestalten. Unabhängig von der Umsetzung ist anzunehmen, dass die Kantone beziehungsweise deren Auftragnehmer ähnliche Leistungen generieren. Dazu gehört die Entrichtung der Sozialhilfe, sowie die Bereitstellung von Betreuungs- und Beratungsangeboten. In Abhängigkeit der jeweiligen erbrachten Leistungen sollten Verhaltensänderungen der Leistungsempfänger zu beobachten sein. Diese stellen den erwünschten Outcome dar. Idealerweise sollten Schutzsuchende durch die Umsetzung der generierten Massnahme informierter, systemkundiger und selbständiger sein. Als Impact sind erfolgreich integrierte vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zu erwarten.

## 4.2 Konfigurationen der Evaluationsgegenstände

Sowohl die Umsetzungsorganisation (die Leistungserbringer) als auch der Output (die Leistungen) lösen einen Mechanismus aus. Je nach Kontextfaktoren wird das Outcome (Verhaltensänderung der Zielgruppe) unterschiedlich beeinflusst. Wobei der Begriff „Outcome“ im Zusammenhang mit einer KMO-Konfiguration verwirrend sein kann. Der Outcome der linearen Evaluation gemäss Abbildung 4 ist nicht mit derjenigen einer Realistischen Evaluation gleichzusetzen. Innerhalb einer KMO-Konfiguration führt ein Mechanismus immer zu einem Outcome. Dabei spielt es keine Rolle auf welche Wirkungsbeziehung zwischen den Evaluationsgegenständen er sich bezieht. Im vorliegenden Modell führt sowohl der Mechanismus der Umsetzungsorganisation (gewähltes Umsetzungsmodell) als auch derjenige des Outputs (erbrachte Leistungen) zu einem Outcome. Wird der Outcome jedoch gemäss Abbildung 4 mit den Evaluationsgegenständen der linearen Evaluation verknüpft, so handelt es sich beim Outcome der Umsetzungsorganisation um den Output (Erbrachte Leistungen) und bei demjenigen des Outputs um den Outcome (Verhaltensänderung der Zielgruppe).

### 4.2.1 KMO-Konfigurationen der Umsetzungsorganisation

Abbildung 5 stellt den Wirkungsmechanismus der Umsetzungsorganisation dar. Das Modell lehnt sich an die Darstellung von Pawson und Tilley (1997) an. Welche Variablen zu welchem Gegenstand herausgefiltert wurden, wird im Folgenden erklärt. In Tabelle 2 werden die Grössen zusammengefasst.

#### 4.2.1.1 Wirkungsmechanismen

Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, gibt es unterschiedliche Betreuungsmodelle in der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe. Für diese Arbeit wurden drei Modelle im Sinne der Public Corporate Governance in den Vordergrund gerückt. Public Governance bezeichnet die Möglichkeit der öffentlichen Hand, die formale Steuerungs- und Gestaltungsfunktion mittels staatlicher Eingriffe auf den öffentlichen Raum auszuüben (Proeller und Schedler, 2009, S.36). Die Public

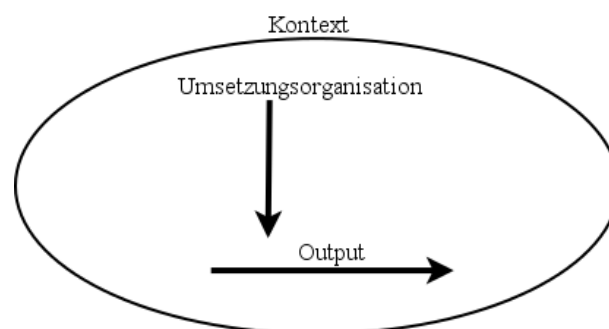


Abbildung 5: KMO-Modell der Umsetzung (eigene Darstellung in Anlehnung an das Modell nach Pawson und Tilley (1997))

Corporate Governance ist der Public Governance regeltechnisch untergeordnet und gilt als Teildisziplin. Sie ist dann relevant, wenn der Staat sich dazu entscheidet, staatliche Aufgaben auszulagern. Im Vordergrund steht das öffentliche Interesse, durch welches die Grenzen der Public Governance festgelegt werden. Dessen Rahmen muss im politischen Prozess ausgehandelt werden. Dabei werden demokratische, rechtliche und betriebliche Grundsätze berücksichtigt. Die ersten beiden Punkte beziehen sich auf die jeweilige Legitimation. Mit letzterem wird die effektive und effiziente Leistungserbringung bezeichnet (Müller et.al., 2011, S.19-20).

In diesem Sinne wählt der Kanton die Umsetzungsorganisation, mit welcher er erwartet, bei den Adressaten die grösste Verhaltensänderung herbeizuführen. Er hat zu prüfen, ob er die Betreuung von vorläufig aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen auslagern will und welche Bedingungen erfüllt sein müssten, damit ein solcher Schritt mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Folglich ist es dem Kanton möglich, die Betreuung in Eigenregie zu übernehmen oder die Aufgabe an Partnerorganisationen oder Gemeinden zu übertragen. Weiter haben die Kommunen, je nach gesetzlicher Grundlage, wiederum die Möglichkeit, die Aufgabe an externe Partner auszulagern.

| Kontext                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Mechanismus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Outcome                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Gesellschaftliche Variablen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundhaltung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen im Kanton</li> <li>- Gliederung des Kantons (Historische Entwicklung, Urbanitätsgrad, Ausländeranteil)</li> <li>- Sozioökonomische Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen</li> </ul> <p>Politische Variablen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politische Mehrheitsverhältnisse</li> <li>- Finanzieller Ressourcenaufwand des Kantons</li> <li>- Arbeitsrechtliche Hürden</li> </ul> <p>Wirtschaftliche Variablen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftliche Lage des Kantons (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsstruktur)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Betreuung erfolgt durch den Kanton selbst → <b>Rechtslogik</b></li> <li>- Gemeinden werden mit der Betreuung beauftragt <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auslagerung an NPO → <b>Partizipationslogik</b></li> <li>- Auslagerung an private Akteure (gewinnorientiert) → <b>Marktlogik</b></li> </ul> </li> <li>- Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde → <b>Rechtslogik</b></li> <li>- (externe) Partnerorganisationen werden mit der Betreuung beauftragt <ul style="list-style-type: none"> <li>- NPO Auftragnehmer → <b>Partizipationslogik</b></li> <li>- Auslagerung an private Akteure (gewinnorientiert) → <b>Marktlogik</b></li> </ul> </li> </ul> | <p>Erfolg der Organisationsstruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe Beratungsqualität</li> <li>- Effiziente und unbürokratische Prozessabläufe (geringer administrativer Aufwand)</li> <li>- Leistungsbezogene Effizienz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses</li> <li>- Sicherstellung einer angemessenen Kommunikation zwischen den im Betreuungs- und Integrationsprozess involvierten Akteuren</li> <li>- Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten</li> </ul> |

Tabelle 2: KMO-Konfigurationen der Umsetzungsorganisation (eigene Darstellung)

Je nachdem, welche Organisation beziehungsweise welche Abteilung mit der Aufgabe betraut wird, stehen andere Motive im Vordergrund. In dieser Hinsicht kommt den Street-Level Bureaucrats eine wichtige Rolle zu. Lipsky (2010, S.3-4) versteht darunter Angestellte des öffentlichen Dienstes, welche direkten und häufigen Kundenkontakt haben. Sie erbringen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen Dienstleistungen und haben auf deren Ausgestaltung mehr Einfluss als das jeweilige Management auf der höchsten Ebene. Verwaltungsreformen wie das New Public Management<sup>2</sup>, die Privatisierung oder die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an NPOs, haben dazu geführt, dass unter Angestellten des öffentlichen Dienstes nicht mehr nur Personen verstanden werden, welche in einem Anstellungsverhältnis mit dem Staat stehen, sondern auch solche, welche in Organisationen tätig sind, die mit der Umsetzung von öffentlicher Politik beauftragt sind (Considine und Lewis, 2003, S.138-139; Considine und Lewis, 1999, S.475-476).

Die Street-Level Bureaucrats entscheiden an der Frontlinie über die Verwendung der vorgesehenen öffentlichen Mittel, stellen die Regeleinhaltung der Leistungsbezieher sicher und entscheiden, ob bei einem Verstoss gegebenenfalls Sanktionen notwendig sind (Lipsky, 2010, S.4). Dabei stellt sich die Frage, wem die Angestellten Rechenschaft schuldig sind. Hill und Hupe (2007) haben diesbezüglich das Modell der „Accountability Regimes Framework“ entwickelt. Die Autoren gehen von drei Rechenschaftstypen aus, die definieren, gegenüber welcher Ebene der Regierungsführung die Akteure eine öffentliche Rechenschaftspflicht haben. Dabei unterscheiden sie zwischen der öffentlich-administrativen Rechenschaftspflicht (**Rechtslogik**), der beruflichen Rechenschaftspflicht (**Berufslogik**) und der partizipatorischen Rechenschaftspflicht (**Partizipationslogik**). Der erstgenannte Typ bezieht sich auf die Verpflichtung der Street-Level Bureaucrats gegenüber den politischen und juristischen Institutionen. Demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze sind die zentrale Motivation, nach welcher die Dienstleister handeln. Beim beruflichen Typus steht das Fachwissen innerhalb einer Berufsgattung im Zentrum. Die Street-Level Bureaucrats stellen ihre berufliche Qualifikation ins Zentrum und legen ihr gegenüber Rechenschaft ab. Der partizipatorische Ansatz definiert soziale Aspekte als ihr wichtigstes Ziel. Die Angestellten stellen den Kunden in den Mittelpunkt und sind ihm gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet (Hill und Hupe, 2007). Hupe et. al. (2017, S.302) erweiterten das vorgestellte Modell um eine Marktkomponente (**Marktlogik**). Demnach

---

<sup>2</sup> Die Bezeichnung New Public Management ist ein Sammelbegriff für Reformbewegungen von Verwaltung und Staat. Die Verwaltungsführung orientiert sich dabei stark an Managementmethoden aus der Privatwirtschaft. Neue Instrumente, die die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen charakterisieren, sind eine stärkere Markt- und Wettbewerbsorientierung, eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, die dezentralen Grundstrukturen sowie eine starke Kunden- beziehungsweise Bürgerorientierung (Krause und Proeller, 2018).

sind die Leistungserbringer profitorientiert. Sie sind den Kunden und Aktionären gegenüber verpflichtet Rechenschaft abzulegen.

Die Theorie der „Accountability Regimes Framework“ lässt sich auch auf die Betreuungsmodelle im Asyl- und Flüchtlingsbereich übertragen. In diesem ist folglich davon auszugehen, dass staatliche Akteure primär der Rechtslogik verpflichtet sind. Mit anderen Worten, wenn der Kanton oder die Gemeinde die Betreuung übernehmen, so ist zu erwarten, dass sie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben handeln. Eine solche Umsetzungsorganisation löst demnach einen Mechanismus im Sinne der Rechtslogik aus. Entscheidet der Kanton oder die Gemeinde, die Aufgabe an eine NPO auszulagern, so ist zu erwarten, dass diese nach der Partizipationslogik handeln. In aller Regel fühlen sie sich hohen sozialen Standards verpflichtet und stellen die Bedürfnisse der Klienten in den Vordergrund. Wenn entschieden wird, eine profitorientierte Organisation mit der Betreuung zu beauftragen, so wird wahrscheinlich der Mechanismus der Marktlogik ausgelöst. Es ist zu erwarten, dass sie primär wirtschaftliche Ziele verfolgen.

#### **4.2.1.2 Kontextfaktoren**

Je nach Mechanismus wirken unterschiedliche Kontextfaktoren auf die Umsetzungsstruktur. Zu deren Beschreibung wurden drei Kategorien von Kontextvariablen definiert, von denen vermutet wird, dass sie einen Einfluss haben: gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Variablen.

Gesellschaftliche Variablen:

Unter die gesellschaftlichen Variablen sind Merkmale wie die generelle Grundhaltung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen, der Ausländeranteil oder die historischen Gegebenheiten (hinsichtlich der Entwicklung eines Kantons) in einem Kanton zu zählen. Auch der Urbanitätsgrad und die sozioökonomische Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen können eine Rolle spielen. Tendenziell leben in urbanen Gebieten prozentual mehr Ausländer, was zu einer erhöhten Akzeptanz von Fremden führt (Bundesamt für Statistik und Schweizerischer Städteverband, 2018, S.1-2). Ob ein Kanton eher urban oder rural geprägt ist, kann einen Einfluss auf die Wahl der Umsetzungsorganisation haben. Gleiches gilt für die sozioökonomische Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen. Es stellen sich dabei Fragen nach der geschlechterspezifischen Zusammensetzung, der Altersstruktur oder des Bildungslevels der Flüchtlinge. Je nachdem gibt es flüchtlingspezifische Merkmale, die eine vereinfachte Integration ermöglichen.

#### Politische Variablen:

Wie die Tabelle 2 zeigt, werden unter den politischen Variablen zum Beispiel die politischen Mehrheitsverhältnisse im Kantonsparlament und/oder der Regierung verstanden. Bei links-liberalen Mehrheiten ist zu erwarten, dass die rasche Integration im Vordergrund steht und deshalb eine Umsetzungsorganisation gewählt wird, die die entsprechenden Leistungen in den Vordergrund rückt (Bröning und Mohr, 2017, S.12-14). Der finanzielle Ressourcenaufwand den ein Kanton bereit ist aufzuwenden, kann ebenfalls einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Leistungen haben. Es stellt sich dabei die Frage, ob er über die Bundespauschalbeiträge (Sozialhilfe und Integration) hinaus bereit ist Gelder zu sprechen oder nicht. Zuletzt können auch die arbeitsrechtlichen Hürden einen Einfluss auf die Wahl der Umsetzungsorganisation haben. Damit gemeint sind beispielsweise Regelungen bezüglich Lohnbedingungen<sup>3</sup>, notwendige Arbeitsbewilligungen für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs oder die mangelnde Anerkennung ausländischer Diplome gemeint (Gnesa, 2018, S.10-16).

#### Wirtschaftliche Variablen:

In Abhängigkeit der wirtschaftlichen Situation eines Kantons beeinflusst dies die Wahl der Umsetzungsorganisation. Unter diese Kategorien fallen Faktoren wie die Arbeitslosigkeit oder die kantonale Wirtschaftsstruktur. Je nachdem wie hoch die Arbeitslosigkeit in einer Branche oder einer Region ist, kann die Wahl des Betreuungsmodells eine Wahl spielen. Eine lokal vernetzte Organisation kann besser auf branchenspezifische Gegebenheiten der Region Rücksicht nehmen und Schutzsuchende versuchen in Arbeitsbereiche zu leiten, in welchen ein Bedarf an Arbeitskräften besteht. Dabei spielt nicht nur die Höhe der Arbeitslosigkeit innerhalb einer Branche eine Rolle, sondern auch die Segmentierung der Wirtschaft. Je nachdem ist eine Region eher industriell oder landwirtschaftlich geprägt. Entsprechend werden andere berufliche Qualifikationen verlangt (Bähr et.al., 2017, S.48-50). Je nach Umsetzungsorganisationen ist ein ausgeprägtes oder weniger ausgeprägtes Wissen darüber vorhanden. Demnach besteht die Möglichkeit, dass der Kanton bei der Wahl des Modells diesen Kontext miteinbezieht.

#### 4.2.1.3 Outcome

Der Outcome ist in diesem Fall wie bereits erwähnt der Output. Damit werden die Leistungen, welche durch die Wahl der Umsetzungsorganisation erbracht werden sollen, bezeichnet (siehe

---

<sup>3</sup> Die Unterschreitung der gesamtarbeitsvertraglich definierten Lohnbedingungen ist bei der Anstellung von Schutzsuchende in zahlreichen Arbeitsbranchen nicht möglich. Da diese aber häufig ungenügende Qualifikationen mitbringen und über mangelnde Sprachkenntnisse verfügen entsteht für die Arbeitgeber ein grosser Mehraufwand bei der Einarbeitung. Entsprechend haben Firmen wenige Anreize, einer Person mit Schutzstatus den Mindestlohn auszubezahlen (Gnesa, 2018, S.17).

Tabelle 2). Eine wesentliche Rolle spielen die Beratungen der Sozialarbeiter. Die Schutzsuchenden benötigen Informationen über verschiedene Vorgänge im schweizerischen System. Eine kompetente Beratungsleistung setzt ein breites Angebot an Integrationsmöglichkeiten und Informationsmaterialien voraus. Die Betreuer benötigen alle relevanten Informationen darüber, welche Programme es gibt und welche Voraussetzungen für eine Teilnahme erfüllt sein müssen. Werden Klienten in Angebote wie Sprachkursen oder Arbeitsqualifizierungsprogrammen vermittelt, sollte darauf geachtet werden, dass diese ihren Anforderungen entsprechen. Sie sollten möglichst zielorientiert angeleitet werden (Scherr, 2018, S.51-53; Polutta, 2018, S.250-251). Als zu erbringende Leistung wird daher eine hohe Beratungsqualität erwartet. Weiter sollten die Prozessabläufe der Umsetzungsstruktur des Leistungserbringers möglichst straff und effizient gestaltet werden. Die Klienten sind mit so wenig Bürokratie wie möglich zu konfrontieren. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass der Leistungserbringer in der Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber und anderen in den Betreuungs- und Integrationsprozess involvierten Akteuren auf effiziente Abläufe zurückgreifen kann und administrative Hindernisse gering gehalten werden (Evers und Klie, 2018, S.533-540). Auch wird erwartet, dass eine Gleichbehandlung der Klienten stattfindet. Alle Schutzsuchenden sollten eine gleichwertige Beratung in Bezug auf die soziale und berufliche Integration erhalten und entsprechend beraten werden. Die Rechtsgleichheit gilt es einzuhalten (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2016).

Eine erfolgreiche Betreuung und das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure setzen den intensiven Austausch zwischen den verschiedenen Behörden voraus (Schulbehörde, Migrationsbehörde, Staatsanwaltschaft etc.). Wird von allen Organisationen dasselbe Ziel in der Betreuungs- und Integrationsarbeit verfolgt, so sind ein koordiniertes Vorgehen zentral. Entsprechend wird eine angemessene Kommunikation zwischen den involvierten Akteuren erwartet (Gögercin und Teubert, 2018, S.393-394). Neben den Beratungen hat jede Sozialhilfebehörde die Pflicht, Sozialgeldleistungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zu leisten. Gemäss Art. 12 BV hat jede Person in einer Notlage Anspruch auf die Mittel für ein menschenwürdiges Dasein. Darunter werden in erster Linie die Unterstützungsleistungen verstanden, welche den Grundbedarf der Lebensunterhaltungskosten decken sollen. Ihre Entrichtung ist demnach zwingend (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2016). Auf ihre genaue Ausgestaltung wird in dieser Arbeit nicht eingegangen, weil aufgrund der Datenlage eine Erhebung nicht möglich war. Da nicht bloss die Schutzsuchenden als Anspruchsgruppe für die Betreuungsorganisationen gelten, sondern auch der Staat und folglich die Steuerzahler, stellt sich die Frage nach der mittelbezogenen Effizienz. Es gilt sicherzustellen, dass die aufgewendeten Mittel in einem Verhältnis zu den erbrachten Leistungen stehen.

Damit Hypothesen an das Modell gestellt werden können, müssen die Leistungen theoretisch eingebettet und zugeordnet werden. Da die Leistungserbringer die Street-Level Bureaucrats sind, kann für die unterschiedliche Art der Leistungserfüllung die „Accountability Regimes Framework“-Theorie von Hill und Hupe (2007) mit der erweiterten Marktlogik von Hupe et. al. (2017, S.302) herbeigezogen werden. Demnach handeln nicht alle Akteure im Sinne der Rechtslogik. Regeln und Prozesse haben gemäss Lan und Rainey (1992, S.20-23) einen grösseren Stellenwert für öffentliche Organisationen. Bei Street-Level Bureaucrats, welche einen Mechanismus der Rechtslogik auslösen, ist daher zu erwarten, dass Beratungen nach einem klaren Schema folgen und von gut ausgebildetem Personal erbracht werden. Entsprechend stehen sie für eine hohe Beratungsqualität. Die Einhaltung der Gleichbehandlungsaspekte dürfte für sie, angesichts der hohen Bedeutung des Gesetzes, ein zentrales Anliegen sein. Die Kommunikationswege zu anderen behördlichen Stellen sind aufgrund ihrer Integration in die Verwaltung relativ kurz und erleichtern im Regelfall den Informationsaustausch. Hingegen ist bei einer Umsetzungsorganisation durch rechtlich-administrative Akteure ein hoher Grad an Bürokratie zu erwarten. Gemäss Downs (1974, S.199-202) verfolgen nicht alle Ämter das Ziel einer Budgetmaximierung. Stattdessen wird der Ausbau der eigenen Behörde angestrebt. Diese Diskrepanz führt zu einer ineffizienten Verwaltungsführung und zu mehr Bürokratie. Es besteht die Gefahr, dass Street-Level Bureaucrats der Gemeinden und der Kantone in diesem Schema verfangen. Zum gleichen Schluss kam Boyne (2002, S.118). Bei der Überprüfung von 34 Studien über die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen fand er stichhaltige Hinweise, wonach öffentliche Organisationen bürokratischer als private agieren. Nach Savas (1987) birgt eine staatliche Leistungserbringung die Gefahr einer divergierenden Kostenentwicklung zwischen dem Einsatz der Mittel im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen. Der Ausbau der eigenen Behörde treibt die Personalkosten in die Höhe und führt zu einer Überversorgung. Im Falle einer Auslagerung von öffentlichen Aufgaben wird der Wettbewerb gefördert und es werden Anreize für eine höhere Effizienz gesetzt, womit Staatsausgaben und der Personalbestand verringert werden können (Kettl, 2000). Laut Alonso et. al. (2015, S.657) ist bei einer Auslagerung jedoch mit hohen Transaktionskosten zu rechnen. Sie bezeichnen damit die Ausgaben für die Überwachung potentieller Auftragnehmer, die begrenzte Verfügbarkeit wettbewerbsfähiger Interessenten und die Unvollständigkeit gemeinsamer Vereinbarungen. Werden entsprechende Auslagen im Falle einer externen Leistungserbringung berücksichtigt, so schmälert dies die Vorteile hinsichtlich der leistungsbezogenen Effizienz. Street-Level Bureaucrats, welche im Sinne der Rechtslogik agieren, erbringen daher nicht zwingend teurere Leistungen.

Das Aufkommen von NPOs im Zuge von verschiedenen Verwaltungsreformen in den letzten Jahren führt zur Frage, inwieweit sie die soziale, die politische und die wirtschaftliche Ungleichheit abfedern können. Die Gemeinnützigkeit solcher Organisationen stellt soziale Anforderungen in den Mittelpunkt. Der Spagat zwischen der Effizienz und der Wirksamkeit gilt dabei als besonders herausfordernd (Anheier, 2009, S.1084). Bei Street-Level Bureaucrats, welche einen Partizipationsmechanismus auslösen, ist demnach zu erwarten, dass der Fokus auf einer zielorientierten Beratung im Sinne der Klienten liegt. Entsprechend handeln sie nach hohen Qualitätsstandards. Zudem erscheint aufgrund der sozialen Gesinnung die Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten für sie von zentraler Bedeutung. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass die NPOs überhöhte Ausgaben tätigen, da Defizite über Spenden gedeckt werden. Effizienznachteile zwischen den erbrachten Leistungen und den aufgewendeten Mitteln werden ihnen attestiert (Thieme und Winkelhake, 2012, S.434). Salamon (1987, S.38-42) erläuterte hierzu vier Gründe, welche die ineffiziente Leistungserbringung erklären. Insuffizienz tritt auf, wenn Ressourcen nicht optimal verteilt oder nicht mobil und knapp sind. Von Partikularismus ist die Rede, wenn eine Leistungsgruppe üerversorgt wird. Der Paternalismus tritt dann ein, wenn der Auftraggeber vorwiegend auf eine Outputgrösse fokussiert und andere Bereiche dadurch vernachlässigt werden. Der Amateurismus entsteht, wenn Laien zu Entscheidungsträger werden. Da NPOs häufig aufgrund moralischer oder religiöser Überzeugungen gegründet wurden, standen die Berufsqualifikationen entsprechender Mitarbeiter nicht im Vordergrund. Durch die fortschreitende Professionalisierung des Non-Profit Sektors, ist der Amateurismus aber zunehmend vernachlässigbar. Daher sind deswegen auch keine Einbussen hinsichtlich der Beratungsqualität zu erwarten. Weiter führt ein hoher Anteil an Bürokratie zu Ineffizienzen. Da die Leistungserbringer stetig von den Auftraggebern kontrolliert werden müssen, besteht die

|                                                                                                                           | Rechtslogik | Partizipationslogik | Marktlogik |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------|------------|
| Hohe Beratungsqualität                                                                                                    | +           | +                   | -          |
| Effiziente und unbürokratische Prozessabläufe (geringer administrativer Aufwand)                                          | -           | -                   | +/-        |
| Leistungsbezogene Effizienz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses                                                               | +/-         | -                   | +          |
| Sicherstellung einer angemessenen Kommunikation zwischen den im Betreuungs- und Integrationsprozess involvierten Akteuren | +           |                     |            |
| Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten                                                                                  | +           | +                   |            |

*Tabelle 3 Einteilung der Leistungskategorien anhand der Literatur in die Logiken gemäss der «Accountability Regimes Framework»-Theorie nach Hill und Hupe (2007) (eigene Darstellung)*

*+ Erfüllt diese Leistungskategorie - Erfüllt diese Leistungskategorie nicht*

Gefahr einer «Controllingbürokratie». Es ist daher zu erwarten, dass externe Leistungserbringer deren Street-Level Bureaucrats im Sinne der Partizipationslogik handeln, viele Daten sammeln und an die Kantone respektive Gemeinden übermitteln müssen (Ritz, 2015, S.53-54).

Bei Street-Level Bureaucrats, welche im Sinne der Marktlogik handeln, ist zu erwarten, dass der wirtschaftliche Aspekt im Vordergrund steht. Das heisst, es werden optimierte Prozessabläufe und eine effiziente Leistungserbringung angestrebt. Boyne (2002, S.116) beobachtete eine signifikante Tendenz, wonach private Organisationen materialistische Ziele verfolgen. Sie zeichnen sich durch eine organisierte und effiziente Struktur aus. Um die Kosten möglichst tief zu halten, setzen private Akteure auf unqualifiziertes Personal. Nach Engelbrecht et. al. (2015, S.9) leidet dadurch die Qualität der Beratungen. Aus denselben Gründen wie bei anderen externen Leistungserbringern, besteht für den Staat ein Zwang zu einem umfassenden Controlling. Der daraus entstehende Bürokratieaufwand relativiert die gewonnenen Effizienzgewinne (Ritz, 2015, S.53-54).

Tabelle 3 beschreibt die Einteilung der gebildeten Leistungskategorien in das Schema der „Accountability Regimes Framework“-Theorie nach Hill und Hupe (2007). Wie aus der Literatur herausgefiltert, ergaben sich Indizien für beziehungsweise gegen eine Leistungserfüllung innerhalb einer Logik.

#### 4.2.2 KMO-Konfigurationen des Outputs

Im Gegensatz zu den zuvor erklärten KMO-Konfigurationen zur Umsetzungsorganisation befasst sich dieses Kapitel mit denjenigen für den Output (siehe Abbildung 6). Es stellt sich die Frage, welcher Mechanismus (Leistungskategorie) in welchem Kontext zu was für einem Outcome führt. Als Outcome gelten in diesem Fall die Verhaltensänderungen der Schutzsuchenden, welche durch die Leistungen erzielt werden sollen. Von einer gelungenen Integration ist auszugehen, wenn eine schutzsuchende Person gut informiert, selbständig und eventuell in ein Qualifizierungsprogramm vermittelt wurde. Eine Auflistung der einbezogenen Variablen ist in der Tabelle 4 ersichtlich.

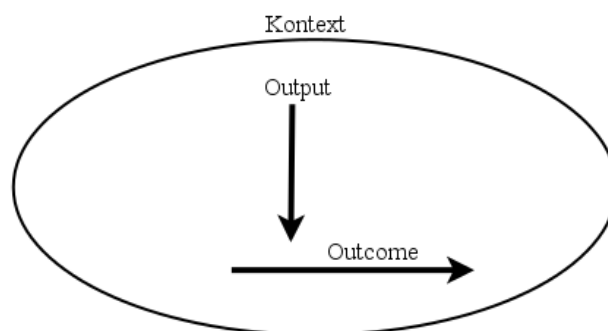


Abbildung 6: KMO-Modell des Outputs (eigene Darstellung in Anlehnung an das Modell nach Pawson und Tilley (1997))

#### 4.2.2.1 Wirkungsmechanismen

Die in Kapitel 4.2.1.3 beschriebenen Leistungskategorien werden hier als Variablen betrachtet, welche einen Mechanismus auslösen. Dazu zählen sowohl die Sozialhilfeleistungen als auch die Beratungs- und Vermittlungsleistungen, die durch die Sozialarbeiter erbracht werden. Ausserdem kommt den effizienten und unbürokratischen Prozessabläufen, der leistungsbezogenen Effizienz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, der Kommunikation zwischen den Ämtern und Organisationen, sowie der Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten eine entsprechende Bedeutung zu. Es ist zu erwarten, dass diese Leistungen je nach Konfiguration des KMO-Modells der Umsetzungsorganisation unterschiedlich erbracht werden. Es wird davon ausgegangen, dass die aufgezählten Leistungskategorien kombinierbar sind und einen Mechanismus auslösen können, welcher zum Betreuungserfolg beiträgt. Konkret könnte zum Beispiel eine hohe Beratungsqualität, kombiniert mit einer effizienten Prozessstruktur und einer guten koordinierten Kommunikation zwischen allen involvierten Organisationen zu einem wirksamen Mechanismus beitragen, der den Betreuungserfolg begünstigt. Wie Sozialhilfeleistungen entrichtet

| Kontext                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Mechanismus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Outcome                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Flüchtlingsspezifische Variablen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozio-ökonomische Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen</li> <li>- Sprachkenntnisse</li> </ul> <p>Organisationsspezifische Variablen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitsklima</li> <li>- Infrastruktur</li> <li>- Weiterbildungsangebote</li> </ul> <p>Mitarbeiterspezifische Variablen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausbildung der Mitarbeiter</li> <li>- Arbeitserfahrung</li> </ul> <p>Weitere Variablen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisations- und Personalführung (Steuerung)</li> <li>- Finanzieller Ressourcenaufwand des Kantons</li> <li>- Integrationsangebote</li> <li>- Wirtschaftliche Lage des Kantons (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsstruktur)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe Beratungsqualität</li> <li>- Effiziente und unbürokratische Prozessabläufe (geringer administrativer Aufwand)</li> <li>- Leistungsbezogene Effizienz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses</li> <li>- Sicherstellung einer angemessenen Kommunikation zwischen den im Betreuungs- und Integrationsprozess involvierten Akteuren</li> <li>- Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten</li> </ul> | <p>Erfolg der Betreuung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermittelte Klienten in Qualifizierungsprogramme</li> <li>- Informierte, systemkundige Klienten</li> <li>- Selbständigkeit der Klienten</li> </ul> |

Tabelle 4: KMO-Konfigurationen des Outputs (eigene Darstellung)

werden, kann ebenfalls einen positiven Effekt auf den Betreuungserfolg haben. Betreuungsorganisationen können beispielsweise anreizorientierte Auszahlungen veranlassen. Der begrenzte Rahmen dieser Arbeit lässt aber nicht zu, diesen Faktor zu berücksichtigen. In Tabelle 4 wurde diese Variable daher nicht aufgelistet.

#### **4.2.2.2 Kontextfaktoren**

Je nach Situation wird eine Leistung unterschiedlich erbracht und löst einen anderen Mechanismus aus. Entsprechende Kontextfaktoren, welche als Bestandteil einer KMO-Konfiguration des Outputs angenommen werden, sind nachfolgend aufgeführt. Sie wurden in vier Kategorien zusammengefasst: flüchtlingsspezifische, organisationsspezifische, mitarbeiterspezifische und weitere Variablen

Flüchtlingsspezifische Variablen:

Flüchtlingsspezifische Variablen umfassen die sozioökonomische Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen. Je nach Alter oder Bildungsgrad eines Schutzsuchenden ist davon auszugehen, dass die Sozialarbeiter ihre Beratung anpassen. Gleiches trifft auf die Sprachkenntnisse zu. Ein Flüchtling oder ein vorläufig Aufgenommener mit entsprechenden Fähigkeiten wird voraussichtlich eine andere Behandlung erfahren als jemand, der diese Kompetenzen noch nicht erworben hat.

Organisationsspezifische Variablen:

Die organisationsspezifischen Variablen wirken sich direkt auf die Leistungen der Mitarbeiter innerhalb der Organisation aus. Dazu gehört das Arbeitsklima, aber auch die Infrastruktur der Büroräumlichkeiten, welchem beispielsweise der Informatikbereich anzugliedern ist. Eine Organisation sollte ausserdem prüfen, welche Art von Weiterbildungsmöglichkeiten sie ihren Mitarbeitern anbieten möchte (Polutta, 2018, S.250-251).

Mitarbeiterspezifische Variablen:

Die Beratungsqualität hängt von der Ausbildung der Mitarbeiter ab. Je nach Organisation werden andere Anforderungen an die Mitarbeiter gestellt. Ferner ist die Arbeitserfahrung von Bedeutung. Sie führt dazu, dass Jemand mit zunehmender Erfahrung gewisse Situationen anders handhaben wird.

Weitere Variablen:

Bei den unter „weitere Variablen“ zusammengefassten Punkten handelt es sich um Variablen, welche teilweise auch für die Mechanismen der Umsetzungsorganisation von Bedeutung sind. Für Mitarbeiter ist etwa eine vorausschauende und verlässliche Budgetierung relevant, damit der Handlungsspielraum einer Beratung klar definiert ist. Es sollte bekannt sein, in welchem Rahmen für welche Massnahme wie viele Mittel zur Verfügung stehen (Müller, 2014, S.28-29).

Die Art der kantonalen Organisations- und Personalführung (Steuerung) kann ebenfalls einen Einfluss auf die Auslösung eines Mechanismus haben. Hier stellt sich etwa die Frage, wie viele Freiheiten untergeordnete Stellen bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten geniessen oder ob Zielerreichungsmassnahmen hierarchisch verordnet werden. Entsprechend sollten die Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich des operativen Geschäfts der Leistungserbringer festgelegt werden. Auch die wirtschaftliche Lage eines Kantons könnte sich auf die angebotenen Leistungen auswirken. Beispielsweise ist anzunehmen, dass in Abhängigkeit der jeweiligen Arbeitsmarktlage Schutzsuchende in unterschiedliche Berufsbereiche oder Berufsqualifikationsprogramme vermittelt werden. Weiter spielt die kantonale Wirtschaftsstruktur eine Rolle. So sind die Integrationsangebote vom lokalen Arbeitsmarkt abhängig, indem etwa ländlichere Kantone eher über ein Arbeitsangebot in der Landwirtschaft verfügen, urbane Kantone stattdessen eher über Arbeitsstellen im Industrie- oder Dienstleistungssektor (Bundesamt für Statistik, 2018b). Entsprechend sollten darauf ausgerichtete Massnahmen getroffen werden.

#### **4.2.2.3 Outcome**

Im Gegensatz zu Kapitel 4.2.1 entspricht der Outcome hier tatsächlich demjenigen des linearen Evaluationsmodells. In diesem Falle sind darunter die durch die Leistungen der Betreuungsorganisationen ausgelösten Verhaltensveränderungen der vorläufigen Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge zu verstehen. Ist die verursachte Handlungsweise so erwünscht, wird von Betreuungserfolg gesprochen. Gemäss Art. 4 Abs. 3 AuG ist es erforderlich, «dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen». Nur so ist die chancengleiche Teilhabe an der schweizerischen Gesellschaft möglich (Art. 2 Abs. 1 VIntA). Das Erlangen der finanziellen und sozialen Eigenständigkeit geniesst dabei höchste Priorität. Personen mit Schutzstatus sollen sich letztlich im System des Aufenthaltslandes ohne behördliche Hilfe zurechtfinden (Heckmann, 2015). Eine wichtige Aufgabe der Leistungserbringer ist dabei die Vermittlung von Informationen. Deren Mitarbeiter sollten sowohl auf Aspekte in Bezug auf Bildung und Arbeit als auch hinsichtlich der sozialen Integration

hingewiesen werden (Scherr, 2018, S.48). Die beiden erstgenannten Punkte geniessen dabei eine besonders hohe Stellung. Gemäss Art. 6 Abs.1 VIntA können sozialhilfebeziehende Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen verpflichtet werden, an Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen. Deshalb ist ein Indikator des Betreuungserfolgs die Quote der in Qualifizierungsprogramme vermittelten Personen. Dabei kann es sich um Vorlehen, Praktika oder fachspezifische Integrationskurse handeln. Ein Abschluss führt zwar noch nicht zwingend zu einer Anschlusslösung, ist für die Arbeitsmarktintegration jedoch zentral. Die meisten Arbeitgeber verlangen eine minimale Berufsqualifikation, bevor eine Arbeitsaufnahme möglich ist (Gnesa, 2018, S.17-18).

Je nach Logik der „Accountability Regimes Framework“-Theorie, werden den in dieser Arbeit berücksichtigten Leistungen unterschiedliche Bedeutungen beigemessen. Gemäss der Argumentation in Kapitel 4.2.1.3 sollten beispielsweise Klienten, welche von Street-Level Bureaucrats, die gemäss der Rechtslogik handeln, von einer hohen Beratungsqualität profitieren. Deren Beeinflussung sollte im Erfolgsfall zu einem höheren Informationsgrad und einer höheren Eigenständigkeit der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen führen. Street-Level Bureaucrats welche gemäss der Partizipations- oder Marktlogik handeln, stellen andere Leistungen in den Vordergrund, über welche sie sich einen hohen Betreuungserfolg erhoffen.

## 5 Evaluationsdesign

In der vorliegenden Arbeit wurden drei Kantone auf die Gründe der Wahl ihres Betreuungsmodelles von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen untersucht. Es handelt sich demnach um eine vergleichende Untersuchung mit einer gezielten Fallauswahl. Da es sich bei den zu vergleichenden Untersuchungsobjekten um Kantone handelt und keine Analyse über die Zeit stattfand, wird von einem synchronen Vergleich auf der Makro-Ebene gesprochen. Als Analyseeinheit fungieren die Kantone Luzern, Bern und Aargau. Sie wurden genauer betrachtet und mittels einer jeweiligen Fallstudie analysiert und verglichen (Klöti und Widmer, 1997, S.201-204).

### 5.1 Fallauswahl

Im Rahmen dieser Untersuchung wurde eine vergleichende Fallstudie durchgeführt. Indem als Untersuchungsgegenstände ähnliche Objekte gewählt werden, erhöht sich die Chance, unterschiedliche Wirkungszusammenhänge zu entdecken (Klöti und Widmer, 1997, S.201-204). Dieser Prämisse wurde Folge geleistet, indem Kantone gewählt wurden, welche sowohl in Bezug auf die Bevölkerungsanzahl, die Fläche, den Urbanitätsgrad<sup>5</sup>, den Ausländeranteil und der politischen Mehrheitsverhältnisse Ähnlichkeiten aufweisen (siehe Tabelle 5). Gemessen an der Bevölkerung belegt der Kanton Bern den zweiten, der Kanton Aargau den vierten und der Kanton Luzern den siebten Platz im gesamtschweizerischen Ranking (Bundesamt für Statistik, 2018b). Flächenmässig sticht der Kanton Bern zwar hervor, die anderen beiden zählen aber

| Kanton                                               | Kanton Bern                      | Kanton Luzern            | Kanton Aargau         | Schweiz                |
|------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------|
| Bevölkerungsanzahl                                   | 1 026 513                        | 403 397                  | 663 462               | 8 419 550              |
| Fläche                                               | 5 959 km <sup>2</sup>            | 1 493 km <sup>2</sup>    | 1 404 km <sup>2</sup> | 41 290 km <sup>2</sup> |
| Bevölkerungsdichte pro km <sup>2</sup>               | 176 (310 ohne Oberland und Jura) | 282 (379 ohne Entlebuch) | 476                   | 211                    |
| Ausländeranteil                                      | 16.1%                            | 18.4%                    | 24.7%                 | 25.0%                  |
| Regierungsmitglieder Links-Mitte-Rechts <sup>4</sup> | 3-1-3                            | 0-3-2                    | 1-1-3                 | 2-1-4                  |

Tabelle 5: Angaben zu den untersuchten Kantonen (eigene Berechnungen, Datenquelle: Bundesamt für Statistik)

<sup>4</sup> Regierungsratsmitglieder respektive Bundesratsmitglieder der GPS und der SP wurden Links eingeteilt, Mitglieder der CVP, der BDP sowie der Parteilose Luzerner Regierungsrat Marcel Schwerzmann als Mitte und Mitglieder der FDP und SVP als Rechts (Bundesamt für Statistik, 2018b; von Däniken, 2018).

<sup>5</sup> Zur Vereinfachung wurde als Definition des Urbanitätsgrades die Bevölkerungsdichte verwendet.

ebenfalls zu den zehn grössten Kantonen in der Schweiz. Mit einer Bevölkerungsdichte von 176 pro km<sup>2</sup> zeichnet sich der Kanton Bern durch eine ländliche Bevölkerungsstruktur aus. Werden jedoch die Regionen Berner-Jura und Berner Oberland weggelassen, so steigt die Dichte um über 130 Personen pro km<sup>2</sup>. Ähnlich verhält es sich im Luzernischen. Ohne das ländlich geprägte Entlebuch steigt die Bevölkerungsdichte um fast 100 Personen pro km<sup>2</sup>. Folglich ist eine Angleichung des Urbanitätsgrades an diejenigen des Kantons Aargau erkennbar. Auffallende Unterschiede bestehen hinsichtlich des Ausländeranteils. Während die Quote des Kantons Aargau derjenigen der Gesamtschweiz ähnelt, ist sie in den Kantonen Luzern und Bern deutlich niedriger. Dieser Unterschied lässt sich allerdings dadurch erklären, dass sich Ausländer weitaus häufiger in den Agglomerationen niederlassen. Ohne die ländlichen Gebiete (Berner-Jura, Berner-Oberland und Entlebuch) ist daher zu erwarten, dass der Ausländeranteil demjenigen in der Schweiz insgesamt entspricht (Bundesamt für Statistik, 2018b). Schliesslich ist in den befragten Kantonen eine bürgerlich dominierte Zusammensetzung der Regierung zu erkennen, ähnlich wie im Bundesrat. Einzig im Kanton Bern ist das Machtverhältnis in der Regierung zwischen linken und rechten Parteien ausgeglichen (Bundesamt für Statistik, 2018b). Ein differenzierter Blick auf die drei Kantone lässt folglich Gemeinsamkeiten erkennen. Deutliche Unterschiede sind hinsichtlich der interessierenden Komponente, des Betreuungsmodells für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, zu beobachten. So hat der Kanton Bern beschlossen, die Aufgabe an externe Organisationen auszulagern, wodurch zu erwarten ist, dass im Sinne der Rechtslogik gehandelt wird. Der Kanton Luzern erbringt die Betreuung in Eigenregie, was zu einer Leistungserbringung nach dem Prinzip der Partizipationslogik führen sollte. Der Kanton Aargau lagert die Aufgabe an die Gemeinden aus. Erbringt dabei eine Kommune die Aufgabe selber, so sollte dies eine Leistungserfüllung im Sinne der Rechtslogik zur Folge haben. Wenn sie die Aufgabe an eine NPO auslagert, so sollte nach dem Prinzip der Partizipationslogik gehandelt werden. Erhält eine Profit-Organisation den Zuschlag, so wird eine Leistungserfüllung nach den Grundsätzen der Marktlogik erwartet.

## **5.2 Methodische Vorgehensweise**

Wird für die Entschlüsselung theoretischer Annahmen auf Fallstudien gesetzt, so wird in der Regel ein interpretativ-hermeneutisches Paradigma gewählt. Da bloss drei Fälle analysiert wurden, war eine quantitative Untersuchung nicht sinnvoll (Binder und Widmer, 1997, S.214-216). Daher wurde für diese Arbeit ein qualitativer Ansatz gewählt.

### **5.2.1 Erhebungsmethode**

Die qualitative empirische Sozialforschung bedient sich für die Erklärung der sozialen Umwelt primär zweier Methoden. Zum einen kann der Forscher die Rolle eines Beobachters einnehmen. Das Untersuchungsobjekt wird in seinem natürlichen Umfeld belassen, während der Wissenschaftler als aussenstehender Betrachter mittels der Erfassung von Beobachtungsprotokollen Daten erhebt. Die zweite Möglichkeit besteht in der Befragung von Personen, welche als Teilnehmer an den uns interessierenden Prozessen auftreten (Gläser und Laudel, 2009, S. 38-39.). Ziel dieser Masterarbeit ist es, den Erfolg des Auslagerns der Betreuung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zu evaluieren. Zu diesem Zweck wurden Fallstudien erstellt. Zur abschliessenden Beurteilung der Situation in einem Kanton, war daher eine detaillierte Datenerhebung notwendig. Neben Berichten, bestehenden Gesetzen und statistischen Makrodaten bildeten das Wissen und die Erfahrungen von direkt betroffenen Akteuren die zentrale Grundlage zur Erläuterung der Fälle. Folglich wurden Experteninterviews mit verschiedenen Auskunftspersonen geführt. Gemäss Gläser und Laudel (2009, S.111) werden bei dieser Art des Interviews unterschiedliche Themen behandelt. Dabei liegt der Fokus auf dem Ziel der Forschung und nicht auf den Antworten des Befragten. Daher werden einzelne, genau bestimmte Informationen erhoben. Gesteuert wird das Experteninterview mittels eines vorgängig erstellten, aber flexibel anpassbaren Leitfadens. Während der Befragung kann der Forscher seine Strategie je nach Situation anpassen und muss nicht exakt dem Leitfaden folgen. Es ergibt sich somit ein problemzentrierter Fokus (Diekmann, 2010, S. 542-543).

#### **5.2.1.1 Auswahlverfahren der Interviewpartner und Durchführung der Interviews**

Die Entscheidung zur Auswahl der Interviewpartner wurde getroffen aufgrund der Bestimmung der zu untersuchenden Kantone respektive derer Betreuungsmodelle. Möglichst alle wichtigen Akteure sollten so berücksichtigt werden. Ziel war es, in sämtlichen Kantonen sowohl strategische als auch operativ tätige Experten zu befragen. Während strategische Akteure für die langfristigen Planung und die Kontrolle von staatlichem Handeln zuständig sind, übernehmen operative Akteure «die konkrete Umsetzung der auf der politischen Steuerungsebene festgelegten» (Ritz und Thom, 2017, S.47-48) Massnahmen. Im Kanton Bern wurde deshalb ein Gespräch mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) geführt, welche als zuständiges Amt für den Flüchtlingsbereich fungiert und daher die strategische Ausrichtung der Verwaltungsführung bestimmt. Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) des Kantons Bern als Leistungsvertragspartner der GEF konnte für die Abdeckung der operativen Ebene gewonnen werden. Im Kanton Luzern ist die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) sowohl für die strategische, als

auch die operative Verwaltungsführung zuständig. Folglich wurde ein Interview mit einer Führungsperson des Amtes geführt. Komplizierter gestaltete sich die Situation im Kanton Aargau. Aufgrund der hohen Gemeindeautonomie, hat das kantonale zuständige Amt bloss beschränkte strategische Kompetenzen (Art. 42 Abs. 1 SPG). Gleichwohl wurde ein Gespräch mit dem Fachbereich Integration des kantonalen Dienstes geführt, welcher vorwiegend eine beratende Funktion zugunsten der Kommunen hat und daher über ein breites strategisches Wissen verfügt. Auf kommunaler Ebene konnte der Sozialdienst der Gemeinde Spreitenbach befragt werden, welcher die Flüchtlingsbetreuung in die Strukturen des Sozialdienstes eingegliedert hat und somit die operative Stufe abdeckte. Weiter wurde ein Interview mit der Caritas Aargau geführt, welche im Auftrag einiger Gemeinden operative Aufgaben übernimmt. Damit auch der Privatssektor berücksichtigt werden konnte, wurde ein Interview mit der Firma Convalere AG in Pratteln geführt. Die Aktiengesellschaft übernimmt im Auftrag von insgesamt 19 Gemeinden operative sozialdienstliche Aufgaben. Sie ist vorwiegend im Kanton Basel-Land tätig, betreut aber auch eine Gemeinde im Kanton Aargau (Convalere AG, 2018b).

Alle Gespräche fanden an den jeweiligen Arbeitsplätzen der Befragten statt und dauerten zwischen 45 und 60 Minuten. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschliessend in schriftlicher Form festgehalten. Tabelle 6 bietet einen Überblick über die befragten Akteure und ihre Klassifizierung im Hinblick auf die in Kapitel 4.2 und 5.1 dargestellte erwartete Handlungslogik. Darüber hinaus wurde zwischen strategischen und operativen Organisationen unterschieden.

| Kanton                                           | Strategischer Akteur                          | Operativer Akteur                             |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Kanton Luzern (Rechtslogik)                      | Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) | Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) |
| Kanton Aargau (Rechtslogik)                      | (Fachbereich Integration)                     | Gemeinde Spreitenbach                         |
| Kanton Aargau (Partizipationslogik)              |                                               | Caritas Aargau                                |
| Kanton Bern (Partizipationslogik)                | Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF)      | SRK Bern                                      |
| Kanton Aargau und Kanton Basel-Land (Marktlogik) |                                               | Convalere AG                                  |

*Tabelle 6: Überblick und Einteilung der Interviewpartner (eigene Darstellung)*

### **5.2.1.2 Erstellung des Leitfadens**

Qualitative Methoden haben gegenüber quantitativen Vorgehensweisen den Vorteil einer «weitaus grössere[n] Offenheit» der Datenerhebung (Blatter et. al., 2007, S.32). Im Falle einer Befragung hat sowohl die Untersuchungsperson als auch der Forscher durch ein nicht-standardisiertes Interview mehr Handlungsspielraum (Blatter et. al., 2007, S.32-33). Dieser Vorteile wurde genutzt, indem unterschiedliche Leitfäden für strategische und operative Akteure erstellt wurden mit offenen Fragen, welche je nach Gesprächssituation flexibel angepasst werden konnten. Im Anhang findet sich ein Überblick über die Interviewleitfäden. Da mehrere Befragte den Wunsch äusserten, die Interviews nicht zu veröffentlichen, wurden die ausgeschriebenen Gespräche sowie die Namen der Befragten nur dem beurteilenden Professor zugänglich gemacht. Die Interviews wurden dabei sinngemäss wiedergegeben. Aufgrund der notwendigen Übersetzung des Schweizerdeutschen in die Schriftsprache, war eine wortgenaue Übertragung wenig sinnvoll. Die entsprechenden Niederschriften wurden nach Fragen nummeriert, damit die Textverweise für die Leser leichter ersichtlich sind.

### **5.2.2 Auswertungsmethode**

Durch die Erhebung von Experteninterviews und der anschliessenden Transkription entstehen grosse Mengen an Rohdaten. Vorgängig war nicht klar ersichtlich, welche Ergebnisse letztendlich relevant für die Beantwortung der Fragestellung sind. Daher war eine umfängliche Datenauswertung notwendig. Für die Beurteilung von Experteninterviews eignet sich dazu insbesondere die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse (Gläser und Laudel, 2009, S.43-46). Ramsenthaler (2013, S.23-24) versteht darunter ein systematisches Analyseverfahren, wodurch Texte auf spezifische Fragestellungen nachvollziehbar und regelgeleitet ausgewertet und interpretiert werden können. Das Verfahren geprägt hat Mayring (2010), welcher ein mehrstufiges Ablaufmodell entwickelt hat. Die verschiedenen Schritte und die konzeptionelle Übersetzung der vorliegenden Arbeit in das Modell sind im Anhang zu finden.

## **6 Resultate**

Die Übersicht über die Resultate beginnt mit einer Erläuterung der Betreuungsmodelle in den drei untersuchten Kantonen. Anschliessend wird die Convalere AG und ihr Tätigkeitsfeld beschrieben. Ihre Profile werden mit Erkenntnissen aus Gesetzestexten, Literatur und Interviews ergänzt. Danach werden die erkannten Konfigurationen, sowohl der Umsetzungsorganisation als auch des Outputs, vorgestellt. Dabei wurden die Erkenntnisse auf die untersuchten Variablen angewandt.

### **6.1 Ergebnisse der Kantone**

Die Kantone Bern, Luzern und Aargau unterscheiden sich in ihrer Betreuungsorganisation. Die Darstellung in der Tabelle 6 gibt einen Überblick über die verschiedenen Modellformen und Zuständigkeiten. Im Folgenden werden die drei Fälle genauer analysiert und mit den Erkenntnissen aus den Interviews verknüpft.

#### **6.1.1 Kanton Bern**

Der Kanton Bern arbeitet während der finanziellen Bundeszuständigkeit im Asyl- und Flüchtlingsbereich mit kantonalen Sozialdiensten zusammen. Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer fallen in die Zuständigkeit der insgesamt vier regional aufgeteilten Asylsozialhilfestellen. Für deren Koordination und Steuerung ist momentan noch die Polizei und Militärdirektion (POM) verantwortlich. Im Flüchtlingsbereich arbeitet der Kanton mit den zwei kantonalen Flüchtlingssozialdiensten Caritas und SRK Bern zusammen. Diese sind der GEF unterstellt. Nach Ablauf von sieben respektive fünf Jahren, werden vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge an die kommunalen Sozialdienste übertragen (Liechi et.al., 2017, S.4-5). Aufgrund der beschlossenen Asylgesetzrevision auf der Ebene des Bundes hat der Regierungsrat des Kantons Bern am 9. September 2015 beschlossen, dass Asyl- und Flüchtlingswesen neu zu strukturieren (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM, 2016, S.6). Der Regierungsrat verfolgt dabei folgende Vision:

«Der Kanton Bern sorgt für eine nachhaltige sprachliche, soziale und berufliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen sowie für einen konsequenten Wegweisungsvollzug von Personen ohne Bleiberecht.» (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM, 2016, S.18.)

|                            | Kanton Bern                                                                                                                                                                                         | Kanton Luzern                                                                                                | Kanton Aargau                                                                                                                           |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Modell                     | Partnerorganisationen                                                                                                                                                                               | Kanton                                                                                                       | Gemeinden                                                                                                                               |
| Zuständige Direktion       | <p>Asylbereich: Polizei- und Militärdirektion (POM)</p> <p>Flüchtlingsbereich: Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF)</p> <p>ab 2020 Zusammenführung beider Bereiche zur GEF</p>                  | Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD)                                                                     | Departement Gesundheit und Soziales (DGS)                                                                                               |
| Betreuungspartner          | <p>Asylbereich: Heilsarmee Flüchtlingshilfe, Asyl Biel &amp; Region, Asyl Berner Oberland und Kompetenzzentrum Integration<sup>6</sup></p> <p>Flüchtlingsbereich: Caritas Bern und das SRK Bern</p> | Abteilung Sozialdienst der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) des Kantons Luzern                  | Gemeinden                                                                                                                               |
| Zuständigkeit Sozialhilfe: | Kanton während fünf respektive sieben Jahren, danach die Gemeinden                                                                                                                                  | Kanton während zehn Jahren, danach die Gemeinden                                                             | Gemeinden, während fünf respektive sieben Jahren werden die Beträge vom Kanton zurückvergütet.                                          |
| Zuständigkeit Integration: | Planung und Umsetzung: Asyl- und Flüchtlingssozialdienste                                                                                                                                           | <p>Planung: DAF</p> <p>Umsetzung: Teilweise das Schweizerische Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz (SAH ZS)</p> | <p>Planung: Amt für Migration und Integration (MIKA)</p> <p>Umsetzung: Im Asylbereich das MIKA, im Flüchtlingsbereich die Gemeinden</p> |

Tabelle 7: Überblick über die Betreuungsmodelle der untersuchten Kantone (eigene Darstellung)

<sup>6</sup> Die ORS ist ebenfalls eine Partnerorganisation des Kantons Bern. Jedoch betrieb sie bislang bloss Kollektivunterkünfte. 2018 unterhielt sie kein entsprechendes Zentrum (Kanton Bern, Polizei- und Militärdirektion, 2018).

Durch die Neustrukturierung erhofft sich der Kanton eine raschere und nachhaltigere Integration der Personen, welche in der Schweiz bleiben dürfen. Da durch die Asylgesetzrevision den Kantonen zukünftig nur noch Personen mit einer hohen Bleibeperspektive zugewiesen werden, entschied der Regierungsrat, die Zuständigkeit für den Asylbereich ebenfalls der GEF zu übergeben. Im Zentrum der Betreuung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen soll zukünftig auf die Integration fokussiert werden (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM, 2017, S.5 und S.62). Laut der GEF wäre es das Ziel, «dass die Klienten sich möglichst schnell selbständig bewegen können, sowohl in gesellschaftlicher, sozialer als auch in finanzieller Hinsicht» (GEF, 2018, F1).

Die Zuständigkeit der Integrationsplanung liegt bei den jeweils zuständigen Sozialdiensten. Sie übernehmen die Vermittlung der Klienten in Angebote, welche teilweise von der GEF finanziert werden (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM, 2016, S.9-10.). Im Rahmen der Neustrukturierung ist die Reduktion der Anzahl an Partnerorganisationen sowohl im Asyl- als auch im Flüchtlingsbereich geplant. Insgesamt sollen bloss noch fünf Organisationen für die Sozialhilfe als auch für den Integrationsbereich als Ansprechpartner für den Kanton dienen<sup>7</sup> (Regierungsrat, 2017). Zur Steuerung der externen Partnerorganisationen wird der Kanton Bern wie bisher auf Leistungsverträge mit überprüfbaren Wirkungs- und Leistungszielen setzen. Die Leistungserbringer sind verpflichtet, quartalsweise dem Kanton ein Reporting zuzustellen, in welchem die «(...) ausbezahlte wirtschaftliche Sozialhilfe (...) aufgeschlüsselt nach Grundbedarf, Starthilfe, AHV etc.» ersichtlich ist (GEF, 2018, F12). Andere Wirkungsziele werden anlässlich eines Jahresreportings, respektive Halbjahresreportings überprüft. Dem Kanton müssen dabei quantitative und qualitative Daten übermittelt werden (GEF, 2018, F12). Im Anschluss erstellt die GEF Auswertungsberichte, welche mit den Leistungsvertragspartnern besprochen werden. Ein direkter Austausch findet zudem im Falle von Leistungsvertragsverhandlungen und bei ausserordentlichen Anliegen statt (GEF, 2018, F14). Der Austausch wird vom SRK und von der GEF als sehr produktiv wahrgenommen (GEF, 2018, F9; SRK BE, 2018, F7).

---

<sup>7</sup> Von den Umstrukturierungsmassnahmen sind auch die Zentrum Bäregg GmbH, die derzeit noch für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden zuständig ist, und verschiedene im Integrationsbereich tätige Organisationen betroffen. Künftig werden nur noch fünf Organisationen für die Betreuung, Unterbringung und Integration von Asylbewerbern, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sowie unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden und Flüchtlingen zuständig sein (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM, 2016, S.9; Regierungsrat, 2017).

### 6.1.2 Kanton Luzern

2013 beauftragte das Luzerner Parlament die Regierung, die Umsetzungspraxis im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu überprüfen und zu revidieren. Es wurde beschlossen, auf eine Erneuerung des bis 2015 gültigen Leistungsvertrag im Asylbereich und des bis 2016 gültigen Leistungsvertrag im Flüchtlingsbereich mit der Caritas zu verzichten und die Aufgaben in die kantonalen Strukturen zu integrieren. Durch eine Leistungserbringung in Eigenregie wurden vor allem im Bereich der Steuerung Vorteile erwartet. Auch waren Kostenüberlegungen zentral. Die ab 2016 beschlossenen kantonalen Sparmassnahmen bekräftigten den Regierungsrat in seiner Entscheidung. Durch die Umstrukturierung wurde der Asyl- und Flüchtlingsbereich der Dienststelle Soziales und Gesundheit (DISG) übertragen. Die DISG gründete die DAF, welche seit 2016 für die Umsetzung von Betreuungs- und Unterbringungsmassnahmen im Asyl- und seit 2017 im Flüchtlingsbereich verantwortlich ist (Gesundheits- und Sozialdepartement, 2016, S.4; Graf, 2015, S.1-4). Das dadurch entwickelte neue Leitbild ist seit 2018 gültig und beinhaltet folgende Vision:

«Asylmigration ist eine Realität, die unsere Gesellschaft herausfordert. Sie kann nur als Verbundaufgabe erfolgreich gemeistert werden. Im Zusammenspiel von staatlicher Förderung, Mitwirkung der Wirtschaft und Engagement der Zivilbevölkerung integrieren sich Personen mit einem Schutzstatus erfolgreich und die Sozialsysteme werden nachhaltig entlastet.» (Kanton Luzern, 2018)

Im Interview mit der DAF wurden mehrere darin enthaltene Aspekte thematisiert. Der erfolgreichen Integration von Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt wird ein grosser Stellenwert beigemessen. Dadurch sollen die Sozialsysteme entlastet werden. Weiter wird die gute Kooperation des Kantons mit verschiedenen Akteuren, insbesondere den unterschiedlichen Ämtern und anderen externen Partnern, unterstrichen. Durch die Integration des Asyl- und Flüchtlingswesens in die kantonalen Strukturen konnte die Zusammenarbeit verbessert werden (DAF, 2018, F5). Laut DAF (2018, F6) seien bereits zwei Jahre nach der Umsetzung der Reform erhebliche Steuerungsvorteile erkennbar. Demnach kann beispielsweise besser auf Wünsche der Wirtschaft und damit potentieller Arbeitgeber der Migranten eingegangen werden. Die Nähe zur Politik ermöglicht der DAF Einfluss auf die Entscheidungsträger zu nehmen, damit allfällige Hürden bezüglich der beruflichen Integration abgebaut werden können. Gemeinsam mit Wirtschaftsvertretern findet ein regelmässiger Austausch in Foren und anlässlich von Podiumsdiskussionen statt (DAF, 2018, F17). Überdies konnte der Kanton finanzielle Einsparungen

erzielen. So sind externe Leistungserbringer gezwungen, «Rückstellungen für schlechtere Zeiten» (DAF, 2018, F6) zu bilden. Ferner können Kosten gespart werden, da eine staatliche Institution darauf nicht angewiesen ist (DAF, 2018: F6). Um eine Betreuung in seinem Sinne zu ermöglichen, reichen die Bundespauschalen nicht aus. Der Kanton spricht daher jährlich zusätzliche Mittel (DAF, 2018, F25). Da der Bund nach fünf respektive sieben Jahren den Kantonen keine Sozialhilfekosten für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen mehr vergütet, wird zukünftig mit steigenden Auslagen gerechnet. Im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen übernimmt der Kanton Luzern die gesamten Sozialhilfekosten während den ersten zehn Jahren bevor eine Übertragung an die Gemeinden erfolgt (Graf, 2015, S.2; DAF, 2018, F26). Für die Integrationsförderung wünscht sich das Amt mehr Unterstützung von der Politik (DAF, 2018, F28). Das Case-Management des Integrationsbereichs ist bei der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen angegliedert. Sie hat einen Leistungsvertrag mit dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz (SAH ZS) abgeschlossen. Die Sozialarbeiter können Personen dem SAH ZS zuweisen, welches anschliessend die berufliche Integrationsbegleitung übernimmt. Um etwa die Arbeitsmarktchancen zu erhöhen, finden Vermittlungen in Qualifizierungsprogramme statt (Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) Fachstelle Gesellschaftsfragen, 2017, S.6-7). Durch die neue Integrationsagenda werden mehr Gelder für entsprechende Programme freigesetzt. Die DAF (2018, F28 und F37) begrüsst diese Entwicklung.

### **6.1.3 Kanton Aargau**

Asylsuchende sind im Kanton Aargau dem kantonalen Sozialdienst unterstellt (Art. 17a Abs. 1 SPG). Im Falle der Erteilung einer vorläufigen Aufnahme ohne Flüchtlingsstatus sind gemäss Art. 17a Abs. 2 SPG die Gemeinden für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung zuständig. Der Kanton weist dabei die Personen den Kommunen zu (Art. 18 Abs. 1 SPG). Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gelten gemäss Art. 16 Abs. 2 SPG dieselben Regelungen, wie für einheimische Sozialhilfebezüger. Folglich dürfen sie den Wohnsitz innerhalb des Kantons frei wählen. Übergeordnete Instanzstelle im Bereich Sozialhilfe und Asyl ist das kantonale Departement Gesundheit und Soziales (DGS). Für den Bereich der Integration ist das Amt für Migration und Integration (MIKA) zuständig, welches dem Departement Volkswirtschaft und Inneres unterstellt ist. Der Fachbereich Integration setzt die operativen Vorgaben des MIKAs um und koordiniert die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Sozialdienst, welcher für den Asylbereich verantwortlich ist. Die Verantwortung wird den Gemeinden übertragen, sobald eine Person mit Schutzstatus eine Wohnung gefunden respektive zugeteilt bekommen hat. Während für Personen mit Flüchtlingsstatus die Kommunen die

gesamte Dossierführung übernehmen, bleibt der Kanton für die Integration von vorläufig aufgenommenen Ausländern zuständig. Sobald ein Entscheid vorliegt, wonach eine vorläufige Aufnahme beziehungsweise eine Anerkennung verfügt wird, erhält die Fachstelle 'Case Management Integration' (CMI) die Aufgabe, einen Integrationsmassnahmenplan zu erstellen, der anschliessend an die Betreuungsbehörden weitergeleitet wird (Fachbereich Integration, 2018, F2 und F3). Weiter stellt der Fachbereich Integration nebst der Koordination zwischen dem CMI und der zuständigen Behörde auch sicher, dass die Gemeinden über die notwendigen Informationen und Ressourcen zur Erfüllung ihres Auftrages verfügen (Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, 2018). Im Gegensatz zu anderen Kantonen spricht der Kanton Aargau keine Gelder für Integrationsmassnahmen, welche die vom Bund erteilte Pauschale ergänzen. Lediglich einige Stellen in der Verwaltung im Fachbereich Integration wurden zusätzlich bewilligt (Fachbereich Integration, 2018, F21). Die restriktive Haltung wird unterstrichen, wenn man die letzten Parlamentsbeschlüsse des Grossrates zum Flüchtlings- und Asylwesen berücksichtigt. So wurde beispielsweise das Verpflegungs- und Taschengeld für vorläufig aufgenommene Ausländer per 2018 von neun Franken pro Tag auf acht Franken pro Tag reduziert. Damit zeichnet sich der Kanton Aargau schweizweit durch einen der tiefsten Asylsozialhilfeansätze aus (Regierungsrat Kanton Aargau, 2017, S.47).

Die Auslagen für die Sozialhilfe übernehmen die Gemeinden. Die Kosten werden vom Kanton vierteljährlich vergütet, sofern letzterer noch auf die Globalpauschale des Bundes zurückgreifen kann (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 2 SPV). Den Gemeinden steht es frei, ob sie die Betreuung der Flüchtlinge selbst organisieren oder ob sie diese an externe Partnerorganisationen auslagern (Art. 18 Abs. 3 SPG). Ein gefragter Partner der Kommunen ist die Caritas. Die NPO nimmt gegenwärtig von ca. 30 Gemeinden Betreuungsmandate wahr (Caritas AG, 2018, F2). Dabei übernimmt sie sozialdienstliche Aufgaben, sowie die Umsetzung des vom Kanton erstellten Integrationsmassnahmenplans für Personen des Flüchtlingsbereichs (Caritas AG, 2018, F1 und F6). Durch die zahlreichen Akteure im Betreuungs- und Integrationsbereich sind Zuständigkeitskonflikte die Regel. Weiter ist dadurch ein grosser Abstimmungsbedarf begründet (Caritas AG, 2018, F7 und F25).

Typisch für den Kanton Aargau ist die Tatsache, dass die Gemeinden eine grosse Autonomie geniessen. So hat gemäss Art. 42 Abs. 1 SPG der kantonale Sozialdienst bloss eine beratende Funktion und verfügt über keinerlei Weisungsbefugnisse. Infolge der hohen Gemeindeautonomie wird die Zusammenarbeit zwischen Kommunen erschwert. Gemeindeindividuelle Lösungen sind daher die Regel. Entsprechend selten sei eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu beobachten (Gemeinde Spreitenbach, 2018, F26). Bei einem Umzug von Klienten entsteht

so beispielsweise ein hoher Informationsverlust. Da es keine kantonale Koordinationsstelle gibt, verfügt der Kanton nicht über ein zentrales Register von fallspezifischen Angaben. Der Fachbereich Integration dokumentiert lediglich die von ihm finanzierten Integrationsmassnahmen. Umzüge verursachen daher häufig aufwändige Recherchearbeiten (Fachbereich Integration, 2018, F14).

## **6.2 Fall Convalere AG**

Die Convalere AG übernimmt Sozialhilfebetreuungsmandate für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge, aber auch für Personen mit anderen Aufenthaltsbewilligungen. Die Aufträge erhält die Firma in erster Linie von Gemeinden des Kantons Basel-Land und vom Kanton Basel-Land selbst (Convalere AG, 2018a, F7).

Die Convalere AG verfolgt dabei, gemäss ihrer Website, folgende Philosophie:

«(...) Die Menschen stehen bei uns im Zentrum: Wir sehen ihre Potenziale als Chance und wollen diese mit Hilfe unserer Angebote erkennen und fördern. Wir wollen Stärken stärken, Schwächen schwächen, und dies stets im Interesse unserer Klienten und Kunden. Wir arbeiten miteinander und ressourcenorientiert. Wir sind in der Lage, das Beste aus den Menschen und der jeweiligen Situation herauszuholen. Wir arbeiten mit Freude, denn wir sehen Herausforderungen statt Probleme und Potenziale statt Aussichtslosigkeiten. Wir sehen Menschen.» (Convalere AG, 2018c)

Diese Grundsätze möchte das Unternehmen einhalten, indem eine «ressourcenorientierte Planung und Beratung» (Convalere AG, 2018a, F2) angestrebt werden. Die darauf basierenden definierten Massnahmenpläne sollen den Klienten helfen, die finanzielle Selbständigkeit zu erlangen (Convalere AG, 2018a, F2). Üblicherweise besteht das Ziel, diese innerhalb von fünf Jahren zu erreichen. Den Auftraggebern wird eine umfassende Transparenz zugesichert. Komplexe Fälle (etwa wegen gesundheitlicher Beschwerden) werden frühzeitig den Auftraggebern gemeldet. In solchen Situationen werden Massnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass die Person eine ausreichende Unabhängigkeit erlangt, um sich im alltäglichen Leben selbständig bewegen zu können (Convalere AG, 2018a, F15). In den meisten Fällen, erreicht die Convalere AG die sich gesteckten beziehungsweise vereinbarten Ziele. Sehr viele anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene können in Qualifizierungsprogramme vermittelt werden und werden später fürsorgeunabhängig (Convalere AG, 2018a, F20).

## **6.3 Erkannte Konfigurationen**

Nach dem in Kapitel 4 vorgestellten Wirkungsmodell, wird der Betreuungs- und Integrationsprozess anhand einer Kombination des linearen und des realistischen Evaluationsmodells evaluiert. Dabei stehen die Umsetzungsorganisationen, der Output und der Outcome im Fokus. In Abhängigkeit des Mechanismus und des Kontextes verändert sich der Output respektive das Outcome. Im Folgenden werden die aus dieser Arbeit resultierenden Konfigurationen vorgestellt.

### **6.3.1 Erkannte KMO-Konfigurationen der Umsetzungsorganisation**

Für die ausgewählten Kantone wurden Daten erhoben, welche mit der „Accountability Regimes Framework“-Theorie verknüpft wurden. Die daraus abgeleiteten Konfigurationen zur Umsetzungsorganisation werden als nächstes präsentiert.

#### **6.3.1.1 Umsetzung durch staatliche Akteure**

Angestellte von kantonalen oder kommunalen Sozialdiensten handeln gemäss der Argumentation in Kapitel 4.2.1 im Sinne der Rechtslogik. Sie zeichnen sich durch ihre hohe Beratungsqualität, die angemessene Kommunikation zwischen den Ämtern und Organisationen und die hohe Gewichtung von Gleichbehandlungsaspekten aus. Als Nachteil wurde ein hoher Effizienzverlust aufgrund der grossen Bürokratie erwartet. Hinsichtlich der leistungsbezogenen Effizienz resultierten widersprüchliche Erkenntnisse. Sowohl die Street-Level Bureaucrats des kantonalen Sozialdienstes des Kantons Luzern, als auch die des kommunalen Sozialdienstes der Gemeinde Spreitenbach sollten demnach die zuvor aufgelisteten Punkte erfüllen.

Die Auswertung der Interviews zeigte, dass zwischen einem Kanton und einer Gemeinde als Betreuungsorganisation zu unterscheiden ist. Laut der DAF (2018, F4 und F5) sind die Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern und die kurzen (Amts-) Wege Vorteile der kantonalen Leistungserbringung. Die Kommunikation wird dadurch vereinfacht und es kann besser auf die Bedürfnisse der jeweils in den Betreuungs- und Integrationsprozess involvierten Akteure (Wirtschaft, Bildungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen etc.) Rücksicht genommen werden. Hingegen entstehen in einem föderalen System, in welchem die Gemeinden mehr Verantwortung haben, Kompetenz- und Zuständigkeitsschwierigkeiten. Laut der Caritas Aargau (2018, F7) ist es eine grosse Herausforderung den Überblick zu behalten. Durch die lokale Verankerung einer kommunalen Behörde besteht jedoch ein Vorteil in Bezug auf die örtliche Vernetzung (Gemeinde Spreitenbach, 2018, F8).

Ein ähnliches Bild zeigt sich hinsichtlich der Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten. Die DAF weist daraufhin, dass im Kanton Luzern, durch die einheitliche Gesetzgebung, «eine für

die Klienten gerechtere Leistungserbringung» (DAF, 2018, F27) möglich ist. Im Kanton Aargau ist das Sozialhilfegesetz hingegen sehr offen formuliert. Die Gemeinden geniessen bei der Umsetzung einen grossen Spielraum. Entsprechend kommt es zu kommunal unterschiedlichen gesetzlichen Standards, bezüglich der Vergütung von Leistungen<sup>8</sup> (Caritas AG, 2018, F11). Die offene Sozialhilfegesetzgebung des Kantons Aargaus ist auf seine föderale Entwicklung zurückzuführen. Das fehlende Zentrum des Kantons und die zahlreichen Randlagen des Kantonsgebietes erklären ansatzweise das lose kantonale Zugehörigkeitsgefühl. Die dadurch entstandene hohe Gemeindeautonomie zeigt sich auch in der Ausgestaltung des Asyl- und Flüchtlingswesens (Fachbereich Integration, 2018, F13). Die unterschiedlichen Gemeindegrössen haben zur Folge, dass sich die Sozialdienste hinsichtlich ihrer Professionalität unterscheiden. Bevölkerungsreiche Gemeinde verfügen über mehr Ressourcen und können sich einen professionelleren Sozialdienst leisten (Fachbereich Integration, 2018, F17). Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene machen dabei bloss einen kleinen Anteil der Klientel aus. Es fehlt folglich an spezifischem Fachwissen. Darunter leidet die Beratungsqualität (Gemeinde Spreitenbach, 2018, F1 und F7). Mit der DAF verfügt der Kanton Luzern über eine Behörde, welche ausschliesslich Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs betreut. Die daraus resultierende hohe Spezialisierung trägt zu einer qualitativ hochwertigen Klientenbetreuung bei. Zudem verfügt die Dienststelle über ein hohes Ressourcenpotential. Mit 80 Dossiers auf 100 Stellenprozent pro Sozialarbeiter sei die Belastung im Vergleich zu einem Angestellten eines kommunalen Sozialdienstes unterdurchschnittlich. Somit steht für Beratungen mehr Arbeitszeit zur Verfügung (DAF, 2018, F28).

Der administrative Aufwand unterscheidet sich nicht zwischen Schutzsuchenden und anderen Sozialhilfeempfängern, wie dies seitens der Gemeinde Spreitenbach (2018, F13) und der DAF (2018, F20) bestätigt wurde. Im Kanton Aargau wird zum Beispiel kein Reporting bezüglich der Betreuung von Personen mit Schutzstatus verlangt (Fachbereich Integration, 2018, F16). Entsprechend ist in der Gemeinde Spreitenbach (2018, F10 und F11) kein überdurchschnittlicher bürokratischer Aufwand zur Betreuung von Schutzbedürftigen zu beobachten. Der Kanton Luzern konnte durch die Integration der Asyl- und Flüchtlingsbetreuung in die Verwaltung finanzielle Einsparungen erzielen. Zeitintensive Kontrollmassnahmen entfallen und die Prozessabläufe konnten optimiert werden. Die neu für den Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständige

---

<sup>8</sup> Insbesondere hinsichtlich der Vergütung von sogenannten situationsbedingten Leistungen haben die Gemeinden einen hohen Ermessensspielraum (Caritas AG, 2018, F11). Dabei handelt es sich um Aufwendungen welche aufgrund einer individuellen Beurteilung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen, persönlichen und/oder familiären Lage eines Sozialhilfebezügers zusätzlich zur Sozialhilfe entrichtet werden können. Es liegt im Ermessen der Behörde zu definieren, wann ein solcher Fall gegeben ist (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2016).

Abteilung DAF untersteht folglich einer geringeren Kostenkontrolle, wodurch der administrative Aufwand reduziert werden konnte (DAF, 2018, F6 und F7). Der geringere Kostendruck bei der DAF erklärt sich vermutlich dadurch, dass dem Controlling eine geringere Relevanz beigemessen wird. Die durch die Umstrukturierung erzielten Effizienzgewinne sind folglich kritisch zu betrachten. Gleiches gilt für den Sozialdienst der Gemeinde Spreitenbach. Inwiefern ein kantonaler beziehungsweise ein kommunaler Sozialdienst effizienter arbeitet, kann somit nicht schlüssig beantwortet werden.

### **6.3.1.2 Umsetzung durch Non-Profit Organisationen**

Street-Level Bureaucrats von NPOs handeln gemäss dem vorgestellten Modell im Sinne der Partizipationslogik. Sie überzeugen durch Vorteile bei der Beratungsqualität und der Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten. Dem Modell nach wurden Defizite hinsichtlich der leistungsbezogenen Effizienz und des bürokratischen Aufwandes erwartet. Die Angestellten des SRK Bern und der Caritas Aargau wurden dem Typus der Partizipationslogik zugeordnet.

Die Auswertung zeigte, dass die beiden NPOs hauptsächlich von ihrem Auftraggeber und den kantonalen Gegebenheiten abhängig sind. Während das SRK Bern (2018, F1) einen kantonalen Leistungsvertrag zu erfüllen hat, unterhält die Caritas Aargau (2018, F1 und F2) rund 30 einzelne Verträge mit Gemeinden. Letztere Organisation sieht sich folglich mit einem sehr grossen Koordinationsbedarf konfrontiert. Der administrative Aufwand ist daher enorm. Die Gemeinden haben unterschiedliche Erwartungen. Die Caritas Aargau muss folglich eine umfassende Transparenz gewährleisten. Ein regelmässiger Austausch ist unabdingbar (Caritas AG, 2018, F11). Auch das SRK Bern beurteilt den administrativen Aufwand als sehr hoch. Der Kanton Bern verlangt ein umfassendes Reporting und überprüft seine Leistungsvertragspartner regelmässig. Aufgrund der hohen finanziellen Dimensionen im Sozialhilfereich werden die intensiven Kontrollmassnahmen aber als gerechtfertigt betrachtet (SRK BE, 2018, F10 und F11).

Die GEF (2018, F1) definiert ihre Wirkungsziele in den Vereinbarungen. Die Vertragspartner werden dazu verpflichtet, dass ihre Klienten bestimmte Standards in den Bereichen der sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration erreichen. Beispielsweise wird hinsichtlich der beruflichen Integration definiert, welcher Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter bei der Übertragung an die Gemeinden erwerbstätig sein müssen (GEF, 2018, F5). Die Definition von Leistungszielen hilft, die Beratungsqualität zu steigern. Die GEF bemerkte, dass sie das Leistungsvertragssystem des Kanton Berns als « (...) sehr gut durchdacht und leistungsstark » (GEF, 2018, F17) erachtet. Auch die Caritas Aargau untersteht einer regelmässigen Kontrolle. Da ihre Vorgaben jedoch auf dem Fundament der Verträge mit den einzelnen Gemeinden basieren, bestehen keine einheitlichen Standards, welche es zu erreichen gilt. Stattdessen wird auf der

Grundlage eines Leistungskatalogs gearbeitet, mit dem sich die Organisation für Aufträge bewirbt (Caritas AG, 2018, F10). Da sie im Vergleich zu einer kommunalen Leistungserfüllung über ein grosses flüchtlingspezifisches Wissen verfügt, kann sie die Klienten qualitativ hochwertiger beraten, als dies Gemeinden mit deutlich weniger (personellen und finanziellen) Ressourcen bewerkstelligen könnten. Dieser Vorteil kommt ihr auch hinsichtlich der Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten (bei Schutzsuchenden) zugute. Zwar ist die Organisation an die jeweiligen Vorgaben der Auftraggeber gebunden, aufgrund des grossen Knowhows kann sie aber im Interesse der Klienten bei den Kommunen lobbyieren. Es gelingt dadurch, die Ungleichbehandlung abzuschwächen (Caritas AG, 2018, F17).

Wie bereits erwähnt, führt eine einheitliche Gesetzgebung in einem Kanton zu einer gerechteren Betreuung von Schutzsuchenden (DAF, 2018, F27). Die Vertragspartner der GEF haben identische Vereinbarungen unterschrieben. Entsprechend müssen Gleichbehandlungsaspekte im selben Rahmen eingehalten werden (GEF, 2018, F5). Innerhalb der Organisation gewährleistet das SRK Bern (2018, F19) eine einheitliche Umsetzung der Vorgaben, indem kostenintensive Integrationsmassnahmen von der Leitung bewilligt werden müssen und interne sowie externe Revisionen durchgeführt werden. Dadurch wird auch die Einhaltung des Budgets garantiert. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel stammen dabei ausschliesslich aus kantonalen Beiträgen. Gemäss dem SRK Bern (2018, F28) « (...) fliessen keine zusätzlichen Mittel wie Spendengelder in den Sozialdienst für Flüchtlinge (...) ». Die Organisation ist daher infolge der begrenzten Mittel gezwungen, effiziente Leistungen anzubieten. Ähnlich argumentiert die Caritas Aargau. Die Finanzierung des Sozialdienstes erfolgt über eine pauschale Vergütung. Um wirtschaftlich anspruchsvolle Jahre überstehen zu können, muss sie Rückstellungen bilden. Im Gegensatz zum SRK Bern könnten aber allfällige Defizite auch über das Organisationskapital gedeckt werden. Ebenfalls werden vereinzelt zweckgebundene Spenden zu Gunsten der Klienten eingesetzt (Caritas AG, 2018, F27).

Sowohl das SRK Bern als auch die Caritas Aargau bewegen sich in einem kompetitiven Umfeld. Im Kanton Bern hat der Auftraggeber einen direkten Vergleich, da mit der Caritas Bern eine weitere Organisation mit einem identischen Leistungsvertrag ausgestattet ist. Die direkte Vergleichbarkeit zwingt die beiden Organisationen möglichst leistungseffizient zu arbeiten (SRK BE, 2018, F35 und F36). Im Kanton Aargau sind die Gemeinden die Auftraggeber. Laut Caritas Aargau (2018, F2) kommt es laufend sowohl zu neuen Partnerschaften, als auch zu Kündigung von Verträgen. Das Überleben der Organisation bedingt somit, sich gegenüber Kunden als zuverlässig und kostenbewusst zu präsentieren. Eine entsprechend hohe Leistungseffizienz ist daher eine wichtige Voraussetzung (Caritas AG, 2018, F4).

### 6.3.1.3 Umsetzung durch Profit-Organisationen

Die Beschäftigten von Profit-Organisationen, welche im Auftrag der öffentlichen Hand agieren, orientieren sich gemäss der vorgestellten Theorie am Prinzip der Marktlogik. Sie sollten sich durch effiziente Prozessabläufe und eine schlanke Kostenstruktur auszeichnen. Die hohen Anforderungen an das Controlling verursachen aber einen zusätzlichen administrativen Aufwand, welcher die zu erwartenden Effizienzgewinne relativiert. Infolge des höheren Kostendrucks sind zudem Defizite hinsichtlich der Beratungsqualität zu erwarten. Anlässlich eines Expertengesprächs mit der Convalere AG wurden die vorliegenden Annahmen überprüft. Die Herausforderungen, mit denen die Convalere AG konfrontiert ist, ähneln jenen der Caritas Aargau. Da die Firma Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene aus verschiedenen Gemeinden zu unterschiedlichen Bedingungen betreut, besteht ein grosser Koordinationsbedarf (Convalere AG, 2018a, F8 und F9). Die Convalere AG stösst auch in Bezug auf die Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten auf dieselben Hindernisse wie die Caritas Aargau. Aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Gesetzgebung können den Klienten nicht immer gleichwertige Möglichkeiten angeboten werden. Dank ihrer Expertise kann die Convalere AG aber politische Entscheidungsträger sensibilisieren und vermag so der Ungleichbehandlung entgegenzuwirken (Convalere AG, 2018a, F16).

Weiter sind viele kleine Gemeinden zunehmend mit der Aufgabe der Betreuung von Sozialhilfeempfängern überfordert (Convalere AG, 2018a, F5). Besonders für bürgerliche respektive konservative Gemeinderatsmitglieder scheint die Auslagerung von Tätigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich daher erfolgsversprechend. Entsprechend ihrer wirtschaftspolitischen Überzeugungen zeigen sie aber häufig eine skeptische Einstellung gegenüber NPOs. Laut der Convalere AG lastet Gemeinnützigen Organisationen das Image an, ineffizient zu arbeiten. Um sich dieser Auffassung zu entziehen und für möglichst viele Kommunen im Kanton attraktiv zu sein, haben sich die Unternehmensgründer daher entschlossen, die Firma als gewinnorientierte Aktiengesellschaft zu führen (Convalere AG, 2018a, F6). Die schlanken Unternehmensstrukturen und die hohe Kosteneffizienz wurden dann auch vom Unternehmen herausgestrichen: «Die Convalere AG muss im Gegensatz zu einer NRO viel wirtschaftlicher denken. Wir können auf keine Spendengelder zurückgreifen. Das führt zu einer höheren Effizienz. Wir können uns keine Stellen leisten, welche nicht produktiv sind» (Convalere AG, 2018a, F6). Ersichtlich wird dies etwa am Arbeitsteilungsmodell. Eine Angestellte von Convalere AG ist ausschliesslich für die Verwaltung der Krankenkassenversicherungsleistungen und -prämien, Kinderzulagen etc. zuständig. Folglich ist hierfür eine andere Ausbildung erforderlich als im Falle eines Mitarbeiters mit direktem Kundenkontakt. Weiter beschäftigt die Firma ausgebildete Sozialarbeiter,

Personen mit einem kaufmännischen Hintergrund sowie ehemalige Lehrkräfte. Dies führt zu einer breiten Durchmischung des Arbeitsteams. Doch scheinen die Qualifikationskriterien für neue Mitarbeiter im Vergleich zu den anderen befragten operativen Akteuren weniger streng zu sein, da etwa ein abgeschlossenes Hochschulstudium nicht zwingend ist (Caritas AG, 2018, F21; Convalere AG, 2018a, F17). Da das Weiterbildungsreglement zugleich sehr restriktiv gehandhabt wird (Convalere AG, 2018a, F19) und sich daher vermutlich ebenfalls negativ auf das Expertenwissen der Mitarbeiter auswirkt, sind die durch den hohen Spezialisierungsgrad erzielten Vorteile hinsichtlich der Beratungsqualität zu hinterfragen.

Weiter spricht die Firma mit ihrem Leistungskatalog bloss Gemeinden in den Kantonen Basel-Land und Aargau an. Eine Expansion in weitere Kantone ist aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen mit einem sehr grossen Aufwand verbunden und daher wenig attraktiv. Für ein kleines Unternehmen wie die Convalere AG entstehen dadurch zusätzliche Kosten, welche nicht mit den durch die Expansion erzielten Mehreinnahmen gedeckt werden könnten (Convalere AG, 2018a, F7 und F9). Folglich scheint eine Tätigkeitsausweitung in benachbarte Kantone nur für grössere privatwirtschaftliche Organisationen finanziell interessant zu sein.

Ein weiteres Problem, dass sowohl NROs als auch Marktakteure betrifft und zu Defiziten bei der Integrationsarbeit beiträgt, ist das Vergütungssystem der Gemeinden und Kantone. Laut der Convalere AG (2018a, F14) bestehen für Anbieter von Betreuungs- und Integrationsdienstleistungen im Migrationsbereich nur begrenzte wirtschaftliche Anreize, die Schutzsuchenden rasch zu integrieren. Bislang steuern die Kantone respektive Gemeinden die Leistungserbringer vorzugsweise inputgeleitet. Je besser eine Organisation arbeitet, desto mehr entzieht sie sich ihrer Arbeitsgrundlage. Konkret ist für jeden Sozialhilfeempfänger ein Pauschalbetrag zu zahlen, der entfällt, sobald die Person in die finanzielle Selbständigkeit entlassen wird (Convalere AG, 2018a, F14). Da Aktiengesellschaften üblicherweise der Gewinnmaximierung verpflichtet sind, kann diese Entschädigungsstruktur als Fehlanreiz hinsichtlich einer optimalen Zielerreichung betrachtet werden.

#### **6.3.1.4 Zwischenfazit**

In den drei vorangegangenen Unterkapiteln wurden die fünf operativen Akteure der drei untersuchten Kantone auf die Art ihrer Leistungserbringung untersucht. Die Ergebnisse werden in Tabelle 7 illustriert.

Erkenntnisse zur Leistungserbringung durch die Direktion für Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF):

Wie obige Analyse zeigt, zeichnet sich die DAF durch eine hohe Beratungsqualität, einen vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwand, eine angemessene Kommunikation mit anderen Ämtern wie auch kantonalen politischen Entscheidungsträgern und durch die Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten aus. Im Gegensatz dazu wurden Defizite hinsichtlich der Kommunikation mit lokalen Akteuren festgestellt. Mit Blick auf die leistungsbezogene Effizienz weist die DAF darauf hin, dass sie seit der Integration der Asyl- und Flüchtlingshilfe in bestehende Verwaltungsstrukturen Kosteneinsparungen erzielen konnte. Diese Aussage gilt es jedoch mit Vorsicht zu geniessen, da das durch die Umstrukturierung reduzierte Controlling auf einen geringeren Kostendruck hindeutet. Die aus der Auswertung resultierende Klassifizierung der Leistungen weist darauf hin, dass die Mitarbeiter der DAF mehrheitlich im Sinne der Rechtslogik handeln.

|                                                                                                                           | Rechtslogik                                             |                                                   | Partizipationslogik |                                                    | Marktlogik                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------|
|                                                                                                                           | DAF                                                     | Gemeinde Spreitenbach                             | SRK BE              | Caritas AG                                         | Convalere AG                        |
| Hohe Beratungsqualität                                                                                                    | +                                                       | -                                                 | +                   | +                                                  | + Spezialisierung<br>- Ausbildung   |
| Effiziente und unbürokratische Prozessabläufe (geringer administrativer Aufwand)                                          | +                                                       | +                                                 | -                   | -                                                  | -                                   |
| Leistungsbezogene Effizienz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses                                                               | + geringer Verwaltungsaufwand<br>- geringer Kostendruck |                                                   | +                   | + Wettbewerb<br>- vorhandenes Organisationskapital | +                                   |
| Sicherstellung einer angemessenen Kommunikation zwischen den im Betreuungs- und Integrationsprozess involvierten Akteuren | + Ämter und Politik<br>- lokale Akteure                 | + lokale Akteure<br>- Ämter und kantonale Politik | +                   |                                                    |                                     |
| Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten                                                                                  | +                                                       | -                                                 | +                   | + Spezialisierung<br>- Föderalismus                | + Spezialisierung<br>- Föderalismus |

Tabelle 7: Einteilung der Leistungskategorien anhand der Resultate in die Logiken der «Accountability Regimes Framework»-Theorie nach Hill und Hupe (2007) (eigene Darstellung)

+ Erfüllt diese Leistungskategorie - Erfüllt diese Leistungskategorie nicht

Erkenntnisse zur Leistungserbringung durch die Gemeinde Spreitenbach:

Die vorliegende Auswertung zeigt, dass der Sozialdienst der Gemeinde Spreitenbach durch die geringeren Anforderungen an die Controlling-Vorschriften weniger Verwaltungsaufwand betreiben muss. Weiter trägt die kommunale Leistungserbringung zu einer engen Vernetzung mit örtlichen Akteuren bei. Hingegen ist keine sehr umfangreiche Kommunikation mit kantonalen Akteuren, Wirtschaftsverbänden oder anderen Gemeinden zu beobachten. Letzteres hat zur Folge, dass der Gleichstellungsaspekt nicht angemessen berücksichtigt wird, da eine überkommunale einheitliche Handhabung relevanter Fragestellungen unwahrscheinlich ist (Gemeinde Spreitenbach, 2018, F25). Ferner ist nicht auszuschliessen, dass die fehlende berufliche Spezialisierung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens die Beratungsqualität tangieren kann. Keine Aussage kann zur leistungsbezogenen Effizienz gemacht werden, da ein Vergleich mit anderen Kommunen fehlt und im Interview mit der Gemeinde Spreitenbach nicht näher darauf eingegangen wurde. Die Angestellten des Sozialdienstes der Gemeinde Spreitenbach handeln daher nur beschränkt im Sinne der Rechtslogik wie im Vorfeld erwartet wurde.

Erkenntnisse zur Leistungserbringung durch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) Bern:

Das SRK Bern zeichnet sich durch eine hohe Beratungsqualität, die Einhaltung von Gleichbehandlungsgrundsätzen und eine effiziente Kostenstruktur aus. Die strengen Anforderungen des Kantons an das Controlling führen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. In Bezug auf die Kommunikation findet ein reger Austausch mit den kantonalen Behörden statt. Auf lokaler Ebene ist das SRK Bern nicht in gleichem Masse wie eine Gemeinde vernetzt. Dank einiger Aussenstellen ist sie aber auch ausserhalb ihres Hauptsitzes in Zollikofen im Kanton vertreten (SRK BE, 2018, F34). Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse handeln die Street-Level Bureaucrats des SRK Bern wie in Kapitel 4.2.1 angenommen mehrheitlich im Sinne der Partizipationslogik.

Erkenntnisse zur Leistungserbringung durch die Caritas Aargau:

Die Auswertung der Interviews zeigt auf, dass auch die Mitarbeiter der Caritas Aargau eine hohe Beratungsqualität aufweisen. Nachteile werden ihr hinsichtlich des administrativen Aufwandes (hoher Koordinationsaufwand und rechenschaftspflichtig gegenüber mehreren Auftraggebern) attestiert. Auf die Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten wird zwar hingewiesen, sie können aber aufgrund des föderalistischen Systems im Kanton Aargau nur eingeschränkt berücksichtigt werden. In finanzieller Hinsicht erscheint die Caritas Aargau weniger strikt als das SRK Bern zu agieren, da sie sowohl Mittel aus dem Organisationskapital als auch

zweckgebundene Spenden in Anspruch nehmen könnte. Möglicherweise besteht daher ein geringerer Anreiz, sich an leistungseffiziente Prinzipien zu halten. Die Art der Leistungserbringung weist darauf hin, dass die Street-Level Bureaucrats der Caritas Aargau mehrheitlich im Sinne der Partizipationslogik handeln. Diese Erkenntnisse stimmen sowohl im Hinblick auf die Beratungsqualität als auch bezüglich des administrativen Aufwands mit den in Kapitel 4.2.1 vorgestellten Annahmen überein.

Erkenntnisse zur Leistungserbringung durch die Convalere AG:

Die Convalere AG zeichnet sich durch eine hohe leistungsbezogene Effizienz aus, da sie als Aktiengesellschaft die Gewinnmaximierung anstrebt, was eine schlanke Unternehmensstruktur voraussetzt. Möglicherweise geht das aber mit Einbussen bei der Beratungsqualität einher. So ist zwar ein hohes Mass an Spezialisierung erkennbar, doch gleichzeitig wendet die Firma weniger finanzielle Mittel für das Personal auf. Des Weiteren sind im Vergleich zu einer kantonalen Leistungserbringung auch die hohen administrativen Aufwände zu erwähnen, da eine hohe Anzahl an Auftraggebern einen hohen Koordinationsaufwand erfordert. Ferner ist unklar, inwieweit die Kooperation mit anderen Akteuren gewährleistet werden kann. Diese Erkenntnisse lassen darauf schliessen, dass die Convalere AG, wie erwartet mehrheitlich im Sinne der Marktlogik handelt.

### **6.3.2 Erkannte KMO-Konfigurationen des Outputs**

Im folgenden Unterkapitel werden die fünf verschiedenen Leistungsgruppen (Outputs) analysiert. Zentral sind die KMO-Konfigurationen zu eruieren, bei denen der Kontext, in welchem eine Leistung erbracht wird, berücksichtigt wird. Dies setzt die Annahme voraus, dass die Dienstleistungsqualität einen direkten Einfluss auf den Betreuungserfolg hat. Die Tabelle 9 veranschaulicht, welche Kontextvariablen eine Rolle spielen und wie sie die unterschiedlichen Mechanismen beeinflussen.

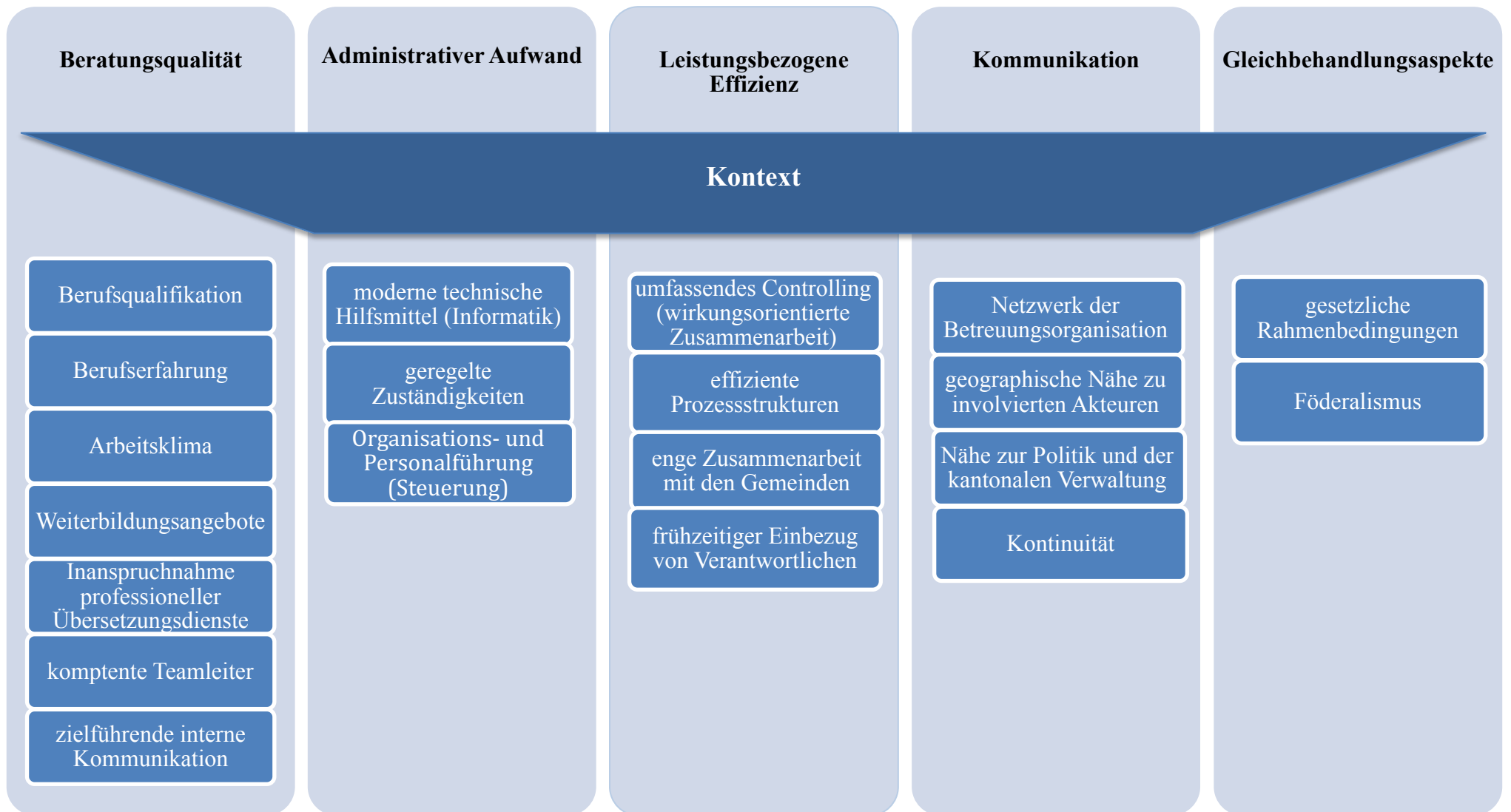


Tabelle 9: Erkannte Kontextvariablen pro Leistungsgruppe (eigene Darstellung)

### 6.3.2.1 Beratungsqualität

Die befragten Personen sind sich einig, dass die erfolgreiche Integration von Schutzsuchenden massgeblich von der zielgerichteten und ressourcenorientierten Beratung der Sozialarbeiter abhängt (Convalere AG, 2018a, F2; DAF, 2018, F2; Gemeinde Spreitenbach, 2018, F5; Fachbereich Integration, 2018, F6). Damit Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene nachhaltig in der Gesellschaft eingegliedert werden können und ein erfolgreiches Betreuungsverhältnis gewährleistet werden kann, sind Potentialabklärungen unabdingbar, anhand derer eine langfristige Planung vorgenommen werden kann (Convalere AG, 2018a, F2; Fachbereich Integration, 2018, F6). Die Gesprächsführung wird idealerweise durch geschultes Fachpersonal wahrgenommen (DAF, 2018, F15 und F21). Die hohe Beratungsqualität setzt qualifizierte Mitarbeiter voraus. Doch die Anforderungen an die Ausbildung der Mitarbeiter einer Sozialhilfebehörde sind kantonal unterschiedlich: Die Sozialhilfeverordnung des Kantons Bern sieht vor, dass Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eine abgeschlossene und anerkannte Ausbildung in Sozialarbeit oder Sozialpädagogik einer entsprechenden Hochschule oder Fachhochschule vorweisen können. Alternativ wird auch eine andere gleichwertige Ausbildung mit einem inhaltlichen Bezug zu sozialer Arbeit akzeptiert (Art. 3b Abs. 1 und 2 SHV). Andere Kantone sind weniger streng und kennen diesbezüglich keine Vorgaben. Trotz fehlender gesetzlicher Anstellungsbedingungen definieren aber auch die meisten anderen Behörden bestimmte Mindestanforderungen an die Personalrekrutierung. So schreiben die Caritas Aargau (2018, F21) und die DAF (2018, F21) vor, dass ein Hochschulabschluss eine zwingende Voraussetzung für eine Anstellung darstellt.

Eine hohe Beratungsqualität hängt auch von der Berufserfahrung und der Expertise ab. Ein grosses Knowhow erlaubt Mitarbeitern ihre Klienten zielorientierter zu beraten (Caritas AG, 2018, F21; Convalere AG, 2018a, F17; DAF, 2018, F21; SRK BE, 2018, F24). Wie das Gespräch mit der DAF zeigte, ist es allgemein aber sehr schwierig, entsprechendes Fachpersonal rekrutieren zu können. Gerade junge Arbeitnehmer sind am Flüchtlings- und Asylwesen interessiert und betrachten diesen als Sprungbrett für eine spätere Anstellung im Sozialwesen oder der Verwaltung. Zugleich erklärt sich dadurch die vorherrschende hohe Fluktuationsrate (DAF, 2018, F21 und F22). In einem Interview mit der Berner Zeitung (Steiger, 2015) bestätigten zwei Kadermitarbeiter von lokalen Sozialdiensten die hohe Anzahl an Personalwechsel in der Branche. Demnach ist dies auf die zahlreichen Vorschriften, die negative Reputation der Sozialhilfe und auf die häufigen Konflikte mit Klienten zurückzuführen. Zur Senkung der Mitarbeiterfluktuation sind innovative Ideen gefragt. Die DAF setzt beispielsweise auf sogenanntes Job-

‘Enrichment’. Durch die Entkopplung von administrativer Arbeit und Sozialarbeit soll die Job-Zufriedenheit gesteigert werden. Spezialisten sollen zukünftig für die jeweiligen Aufgaben rekrutiert werden. Diese Änderungen sind relevant, da nur mittels eines längerfristigen Engagements die Mitarbeiter die notwendige Berufserfahrung sammeln können, um eine qualitativ hochwertige Beratung zu gewährleisten (DAF, 2018, F22).

Weitere genannte Voraussetzungen einer hohen Beratungsqualität sind ein gutes Arbeitsklima (SRK BE, 2018, F26), eine zielgerichtete funktionierende interne Kommunikation (Caritas AG, 2018, F23; Convalere AG, 2018a, F19; SRK BE, 2018, F27) und genügend Weiterbildungsmöglichkeiten für das Personal (Caritas AG, 2018, F23; DAF, 2018, F24; SRK BE, 2018, F27). Die ersten beiden Punkte bedingen eine professionelle Personalführung, die besonders durch kompetente Teamleiter wahrgenommen werden kann (Convalere AG, 2018a, F20; SRK BE, 2018, F26 und F27). So sollten laut dem SRK Bern (2018, F26) die Vorgesetzten in der Lage sein, die Sozialarbeiter situationsbedingt zu unterstützen und im Bedarfsfall externe Hilfe anzufordern. Ausserdem ist die interne Kommunikation von grösster Relevanz, da es in einem dynamischen Arbeitsumfeld wie dem Migrationsbereich für Mitarbeiter sehr schwierig ist, stets aktuell informiert zu sein. Wichtige Informationen über Gesetzesänderungen, Integrationsangebote für Klienten und Weiterbildungsangebote gelangen meist an obere Verwaltungs-/Organisationseinheiten. Diese Informationen müssen daher priorisiert und adressatengerecht weitergeleitet werden (SRK BE, 2018, F27). Weiter kann dieser Problematik entgegengewirkt werden, indem ein regelmässiger Austausch innerhalb des Teams und der Besuch von Fortbildungen gefördert wird (Caritas AG, 2018, F23; DAF, 2018, F24; SRK BE, 2018, F27). Darüber hinaus kann die Beratungsqualität durch die Inanspruchnahme professioneller Übersetzungsdienstleister (Dolmetscher) anlässlich von Klientengesprächen verbessert werden. Kommunikationsprobleme und Missverständnisse sind oftmals auf Sprachbarrieren zurückzuführen (Caritas AG, 2018, F3; Fachbereich Integration, 2018, F6).

### **6.3.2.2 Administrativer Aufwand**

Mehrere Interviewpartner gaben an, dass der administrative Aufwand in der sozialen Arbeit enorm ist und stetig zunimmt (Caritas AG, 2018, F11; Convalere AG, 2018a, F9; GEF, 2018, F18). Nach Angaben der GEF muss das öffentliche Handeln gegenüber den Anspruchsgruppen (Politik und Wähler) begründet werden. Kontinuierliche Fortschritte, etwa eine Steigerung der Erwerbsquote<sup>9</sup>, sind notwendig, um die verschiedenen Anspruchsgruppen zufriedenzustellen.

---

<sup>9</sup> Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil erwerbstätiger Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener im erwerbsfähigen Alter (16- bis 65-jährig) im Verhältnis zur gesamten Anzahl Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener im erwerbsfähigen Alter (Staatssekretariat für Migration SEM, 2015b, S.1).

Diese Überwachung (Controlling) bedingt aber eine umfangreiche Datenbasis (GEF, 2018, F13 und F18). Dadurch steigt der Verwaltungsaufwand sowohl für die Mitarbeiter der Sozialbehörden als auch für die Schutzsuchenden. Die Angestellten müssen sämtliche arbeitsrelevante Schritte dokumentieren (Convalere AG, 2018a, F9; Caritas AG, 2018, F28). Derweil müssen die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen vermehrt Anträge und Vereinbarungen ausfüllen und unterzeichnen. Damit verfolgt die Sozialhilfebehörde das Ziel, sich rechtlich abzusi-  
chern und zugleich den nachhaltigen Erfolg der eingeleiteten Massnahmen sicherzustellen (SRK BE, 2018, F18; Staatssekretariat für Migration SEM, 2015a, S.8-9).

Unter den Gesprächspartnern war unbestritten, dass unter den gegebenen Umständen der Verwaltungsaufwand in dieser Grössenordnung gerechtfertigt ist. So besteht bei der Verwendung öffentlicher Mittel berechtigtes Interesse daran, zu wissen, wofür und mit welcher Wirkung sie verwendet werden (Fachbereich Integration, 2018, F14; SRK BE, 2018, F11). Weiter wird erwartet, dass der Verwaltungsaufwand mit der Umsetzung der neuen Integrationsagenda zunehmen wird (Convalere AG, 2018a, F9; Fachbereich Integration, 2018, F14). So setzt der Bund für die Erhöhung der Integrationspauschale zusätzliche Informationen über den Integrationsfortschritt der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen voraus. Die Kantone müssen hierfür neue Strukturen schaffen. Dies hat einen weiteren Anstieg des Verwaltungsaufwands zur Folge (DAF, 2018, F37; Fachbereich Integration, 2018, F14; GEF, 2018, F10).

Um dem steigenden administrativen Aufwand entgegenzuwirken, versucht die GEF im Kanton Bern, die Prozessabläufe mit technischen Mitteln zu optimieren, wobei insbesondere eine erhöhte Effizienz der Informatikdienstleistungen angestrebt wird. Letzteres soll durch einen effizienteren Datenaustausch mit den Leistungsvertragspartnern erzielt werden (GEF, 2018, F13 und F18).

Auch die DAF im Kanton Luzern bekräftigt, dass eine erfolgreiche Betreuung Prozessoptimierungen voraussetzt. Hierzu sollen Betriebsabläufe verbessert, Medienbrüche vermieden und klare Zuständigkeiten definiert werden. Die Klienten sollen wissen, von wem sie in welcher Situation Unterstützung erhalten (DAF, 2018, F5).

Im Kanton Aargau sind die Gemeinden für die Betreuung der Schutzsuchenden zuständig. Die Integrationsplanung übernimmt jedoch der Kanton. Der Fachbereich Integration strebt effiziente und strukturierte Prozesse an. Doch die Umsetzung des erarbeiteten Massnahmenplans für anerkannte Flüchtlingen<sup>10</sup> fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden und gelingt daher nicht immer wie gewünscht (Fachbereich Integration, 2018, F9 und F14). Wie bereits erwähnt, hat der

---

<sup>10</sup> Die Umsetzung der Integrationsplanung von vorläufig Aufgenommenen liegt weiterhin in der Zuständigkeit des Kantons (Fachbereich Integration, 2018, F9).

Kanton Aargau gegenüber den Kommunen ausschliesslich eine beratende Funktion (Art. 42 Abs. 1 SPG). Eine umfassende Dokumentation über die Flüchtlingsbetreuung der Gemeinden zugunsten des Kantons entfällt folglich. Dies führt zu einer losen kantonalen Steuerung der kommunalen Integrations- und Betreuungsarbeit. Damit verbunden ist ein geringer Verwaltungsaufwand für die Gemeinden (Gemeinde Spreitenbach, 2018: F12 und F13).

### **6.3.2.3 Leistungsbezogene Effizienz**

Die politische Stimmung erzwingt ein hohes Kostenbewusstsein hinsichtlich der Aufgabenerfüllung in den Bereichen Unterbringung, Sozialhilfe und Integration. Die leistungsbezogene Effizienz wird als sehr wichtig erachtet. Zentrales Anliegen der Politik und der Steuerzahler ist folglich die Erreichung einer hohen Erwerbsquote. Dies ermöglicht eine Senkung der Sozialhilfeausgaben und eine Steigerung der Steuereinnahmen (DAF, 2018, F5; GEF, 2018, F18; Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF, 2017, S.11; Fachbereich Integration, 2018, F24).

Die GEF ist der Ansicht, dass angesichts der knappen finanziellen Ressourcen eine sehr erfolgreiche Betreuungs- und Integrationsarbeit geleistet wird. Der Ausbau des Controllings und die Ausweitung der Datenerfassung und Digitalisierung erlaubt es, Fehlentwicklungen zu erkennen und darauf zu reagieren. Entsprechend konnten Abläufe effizienter gestaltet und Kosten gespart werden. Demnach sei zudem ein Anstieg der Erwerbsquote zu verzeichnen gewesen (GEF, 2018, F18).

Die DAF (2018, F29) unterstreicht, dass sie sich seit ihrem Bestehen als Folge verschiedener kantonomer Sparmassnahmen mit weniger finanziellen Mitteln begnügen muss. Die regelmässige Überprüfung der Dossiers gewährleistet laut ihr den effizienten Einsatz der bereitgestellten Gelder. Als Erfolg wird angeführt, dass der Kanton Luzern im eidgenössischen Vergleich eine hohe Erwerbsquote verzeichne (DAF, 2018, F31 und F35).

Im Gegensatz zu den Kantonen Bern und Luzern stellt der Kanton Aargau keine weiteren finanziellen Mittel bereit, um die Bundesbeiträge zu ergänzen. Es erscheint daher, dass er den geringsten Etat für Betreuungs- und Integrationsmassnahmen unterhält (DAF, 2018, F25; Fachbereich Integration, 2018, F21; GEF, 2018, F7). Demzufolge ist besonders hervorzuheben, dass der Kanton im schweizweiten Vergleich hohe Erwerbsquoten aufweist. Laut dem Fachbereich Integration des Kantons Aargau sei dies auf die gute Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden zurückzuführen. Die hohe Gemeindeautonomie habe zur Folge, dass die kommunalen Sozialdienste bereits frühzeitig in die Verantwortung genommen werden. Dadurch werde die lokale Vernetzung der Schutzsuchenden gefördert und es können durch ihre rasche Integration in den Arbeitsmarkt Kosten gespart werden (Fachbereich Integration, 2018, F14 und F27).

Wie die Daten des Staatssekretariats für Migration (siehe Abbildung 7 und Abbildung 8) bestätigen, weisen alle drei befragten Kantone eine durchschnittliche bis überdurchschnittliche Erwerbsquote sowohl von Flüchtlingen als auch von vorläufig Aufgenommenen auf. Vor allem der Kanton Luzern sticht mit einer im Schweizer Durchschnitt rund fünf bis zehn Prozent höheren Rate hervor. Auffällig ist auch die deutliche Erhöhung der Beschäftigungsquoten in allen drei Kantonen während der letzten zwei Jahre. Besonders die Kantone Bern und Luzern haben sich im Vergleich zum Kanton Aargau positiv entwickelt. Aus den Daten lässt sich aber nicht ergründen, welche Kosten im Vorfeld bis zur Fürsorgeunabhängigkeit angefallen sind. Es erscheint jedoch plausibel, dass der geringere Anstieg der Erwerbsquote im Kanton Aargau der

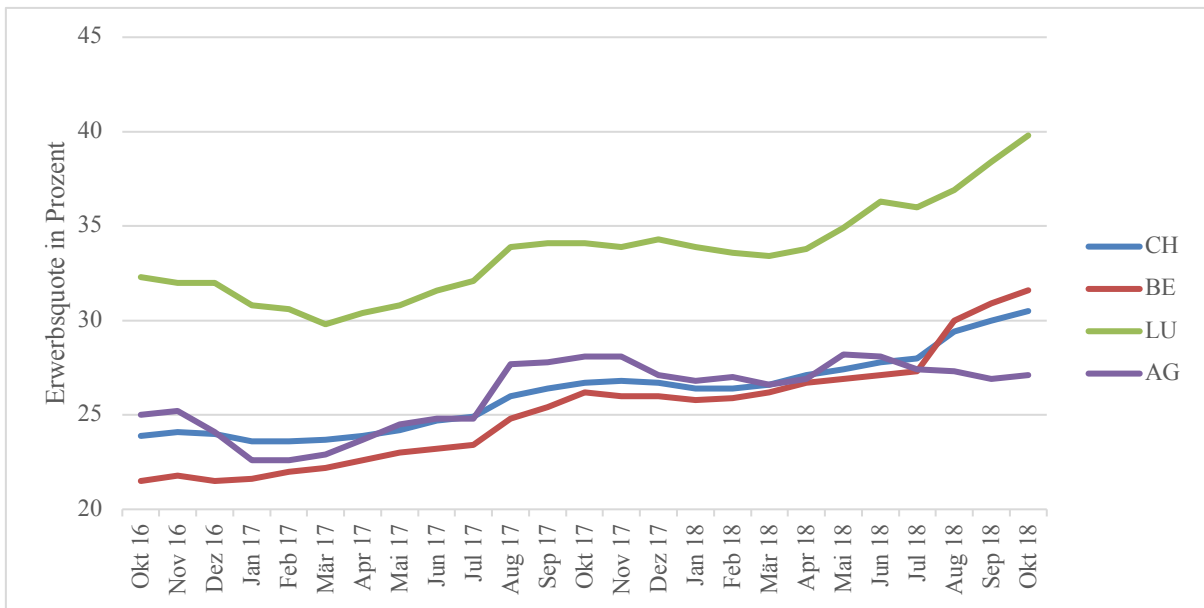


Abbildung 7: Die Entwicklung der Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen zwischen Oktober 2016 und Oktober 2018 (eigene Darstellung, Datenquelle: Staatssekretariat für Migration (SEM))

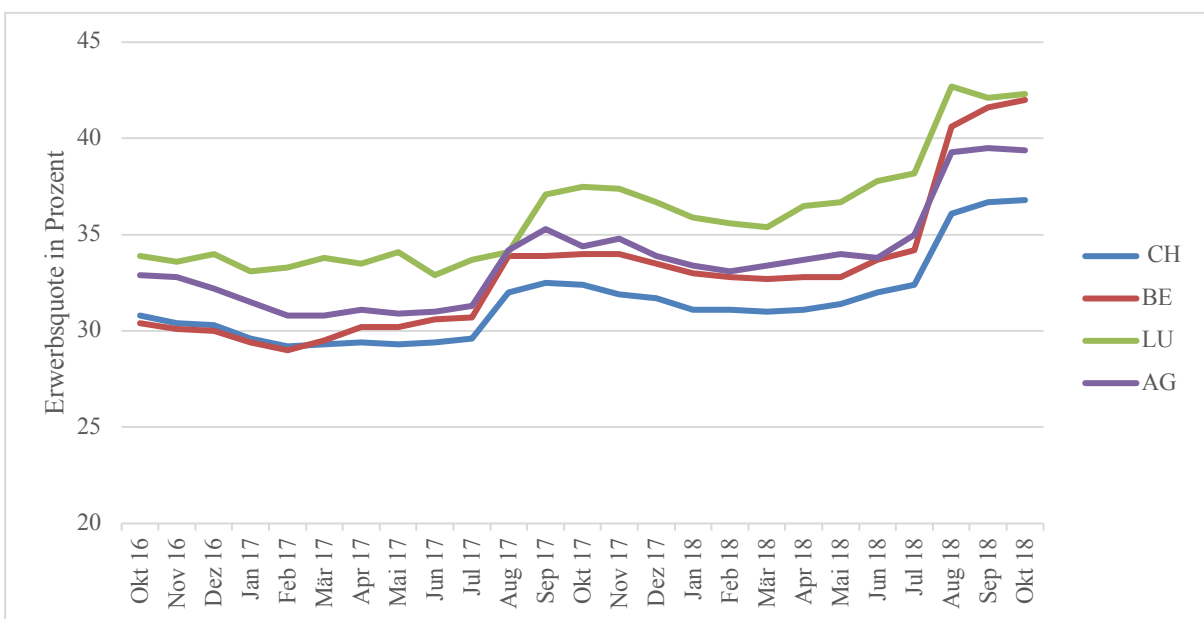


Abbildung 8: Die Entwicklung der Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen zwischen Oktober 2016 und Oktober 2018 (eigene Darstellung, Datenquelle: Staatssekretariat für Migration (SEM))

letzten beiden Jahre auf die restriktive Finanzpolitik und die geringeren Ausgaben im Bereich der Integration zurückzuführen ist.

#### **6.3.2.4 Kommunikation**

Die Sozialdienste übernehmen bei der Betreuung von Schutzsuchenden zwar die Fallführung, jedoch sind sie bei ihrer Aufgabenerfüllung auf die Unterstützung zahlreicher öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure angewiesen. So spielen beispielsweise die Volksschulen eine wichtige Rolle bei der Eingliederung der Kinder von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in unsere Gesellschaft. Weitere relevante Akteure sind Gesundheitsinstitutionen, Sprachkursanbieter oder regionale Arbeitsvermittlungszentren (Caritas AG, 2018, F18; DAF, 2018, F10; Gemeinde Spreitenbach, 2018, F21; SRK BE, 2018, F2). Zentral ist zudem die Vernetzung mit regionalen Unternehmen. Viele Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bringen keine geeigneten Qualifikationen für den hiesigen Arbeitsmarkt mit, daher sind vor allem Ausbildungsplätze und Arbeitsstellen im unteren Lohnsegment gefragt. Folglich kann ein bestehendes Netzwerk von Betreuungsorganisationen und Firmen bei der Vermittlung von Schutzsuchenden eine grosse Hilfestellung darstellen (Gemeinde Spreitenbach, 2018, F17; SRK BE, 2018, F17 und F20; Convalere AG, 2018a, F3 und F15). In dieser Hinsicht bietet das Betreuungsmodell des Kantons Aargau wesentliche Vorteile. Aufgrund der ländlichen Struktur des Kantons besteht ein Bedarf an Arbeitskräften, insbesondere in handwerklichen und landwirtschaftlichen Berufen. Der Einstieg in den Arbeitsmarkt fällt den Schutzsuchenden in diesen Tätigkeitsfeldern tendenziell leichter, da geringere Anforderungen an die Berufsqualifikation gestellt werden (Fachbereich Integration, 2018, F10). Durch die räumliche Nähe der Gemeinden zum lokalen Gewerbe wird die Kommunikation vereinfacht und die Vermittlung gelingt besser (DAF, 2018, F27; Gemeinde Spreitenbach, 2018, F8).

Ähnlich äussert sich das SRK Bern. Die geografische Nähe zu den Austauschpartnern erleichtert den direkten Dialog (SRK BE, 2018, F34). Die Caritas Aargau führt an, dass die kontinuierliche langjährige Zusammenarbeit mit gleichbleibenden Ansprechpartnern und Institutionen zur Verbesserung der Kommunikationsqualität beiträgt und die Zusammenarbeit erleichtert. So zahle es sich aus, Mitarbeitern attraktive Arbeitsbedingungen anzubieten um sie langfristig an die Organisation zu binden (Caritas AG, 2018, F11 und F21). Die DAF im Kanton Luzern bemerkt, dass sie über kein solch ausgeprägtes Netzwerk mit lokalen Unternehmen verfügt wie die Gemeinden. Durch ihre zentrale Stellung in der Verwaltung hat sie aber direkte Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern und Wirtschaftsvertretern. Sie steht dadurch in einem intensiven Austausch mit Wirtschaftsverbänden und Grossunternehmen (DAF, 2018, F16 und F17). Ein Erfolgsbeispiel ist die Zusammenarbeit mit dem Transportunternehmen Galliker. Der

Grossbetrieb hat seit 2017 «elf Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene angestellt und nachhaltig in den Betrieb integriert» (Zentralplus Redaktion, 2018).

#### **6.3.2.5 Gleichbehandlungsaspekte**

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialhilfe ist laut Caritas Aargau (2018, F25) auf die föderalistischen Strukturen zurückzuführen. Demnach würde die Organisation eine einheitliche Gesetzgebung begrüßen (Caritas AG, 2018, F25). Die Kantonsvertretung widerspricht seinerseits und bezeichnet diesen Wunsch als Illusion (Fachbereich Integration, 2018, F26). Der Kanton Aargau ist historisch lokal sehr unterschiedlich gewachsen. Ein stark ausgeprägter Regionalismus zeichnet ihn aus und Kompetenzabgaben an die Zentralverwaltung stossen auf breiten Widerstand in der Bevölkerung (Fachbereich Integration, 2018, F13). Trotz fehlender Gewährleistung der Gleichbehandlung sei das Aargauer-Modell als Erfolgsmodell zu betrachten. Folglich bestehe kein Bedarf für gesetzliche Anpassungen (Fachbereich Integration, 2018, F27). Die geringere Bedeutung von Gleichbehandlungsaspekten bestätigt auch die DAF des Kantons Luzern. Zwar sollen die definierten internen Handlungsprozesse eine Gleichbehandlung sicherstellen, bisher wurde sie in Dossierrevisionen aber nicht berücksichtigt (DAF, 2018, F18 und F19). Somit scheint die Erkenntnis naheliegend, dass aus Sicht der Kantone die Einhaltung der Gleichbehandlungsaspekt nicht als zentrale Bedingung für die erfolgreiche Betreuung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu betrachten ist.

#### **6.3.2.6 Zwischenfazit**

Aus den Expertengesprächen wird ersichtlich, dass eine zielgerichtete und ressourcenorientierte Beratung das zentrale Element einer erfolgreichen Betreuung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen darstellt. Ein grosser Stellenwert wird zudem der leistungsbezogenen Effizienz, schlanken administrativen Strukturen und der angemessenen Kommunikation beigemessen. Obwohl die Einhaltung von Gleichbehandlungsaspekten von den befragten Kantonen propagiert wird, werden kaum Massnahmen in dieser Hinsicht getroffen. So lässt das föderalistische System eine gerechte Umsetzung nicht ohne Beschneidung der Gemeindeautonomie zu oder entsprechende interne Kontrollmassnahmen fehlen. Gleichbehandlungsaspekte scheinen daher nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Zur Beurteilung der Leistungserfüllung wurde in dieser Arbeit auch der Kontext berücksichtigt. Organisationsspezifische und mitarbeiterspezifische Variablen haben einen grossen Einfluss auf die Beratungsqualität. Wenig überraschend ist sie von der Berufsqualifikation und Arbeits Erfahrung der Sozialarbeiter abhängig. Weiter tragen ein positives Arbeitsklima, ein breites Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten, kompetente und unterstützende Teamleiter und eine

zielführende interne Kommunikation zu einer hohen Beratungsqualität bei. Schliesslich können Missverständnisse in Klientengesprächen reduziert werden, indem bei Bedarf auf professionelle Dolmetscherdienstleistungen zurückgegriffen wird.

Die Höhe des administrativen Aufwandes ist vor allem vom kantonalen Steuerungs- beziehungsweise Organisationsmodell und den damit zusammenhängenden Zuständigkeiten abhängig. Eine klare Kompetenzenverteilung trägt zu einem reduzierten Koordinationsaufwand bei. Ob eine Umsetzungsorganisation zu einer effizienten Kostenstruktur beiträgt, wird vom resultierenden Controlling-Aufwand bestimmt. Auf der einen Seite ist eine umfassende Rechenschaftspflicht notwendig, um den effektiven Mitteleinsatz belegen zu können. Sie erhöht folglich den administrativen Aufwand. Auf der anderen Seite müssen die erhobenen Daten ausgewertet werden, was sich in einem zunehmenden Controlling-Aufwand niederschlägt.

Letztendlich wird somit klar, dass sich sowohl die Mechanismen als auch die Kontextvariablen teils gegenseitig beeinflussen. Beispielsweise werden, um eine hohe Effizienz im Sinne eines optimalen Kosten-Nutzen Verhältnisses zu erreichen, schlanke Verwaltungsstrukturen vorausgesetzt. Weiter ist die Beratungsqualität von der Sicherstellung einer angemessenen Kommunikation mit anderen im Betreuungs- und Integrationsprozess tätigen Akteuren abhängig. Die Leistungskategorien sind somit schwierig zu definieren und eine klare Abgrenzung fällt entsprechend schwer.

## 7 Schlussfolgerung

Diese Masterarbeit befasste sich mit der Fragestellung, unter welchen Bedingungen die Auslagerung der Betreuung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zum Erfolg führt. Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war die in den letzten Jahren gestiegene Schutzquote von Asylbewerbern. Der Anstieg stellt sowohl eine finanzielle als auch eine gesellschaftliche Herausforderung dar. Einerseits sind steigende Sozialhilfekosten zu beobachten, andererseits birgt die Ankunft vieler system- und kulturferner Menschen die Gefahr sozialer und politischer Verwerfungen. Die Kantone sind daher zu einer angemessenen Betreuung der Schutzsuchenden angehalten, um deren rasche Integration zu fördern. Es stellt sich dabei die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Verwaltungsorganisation und dem Betreuungserfolg besteht. Mithilfe einer realistischen Evaluation, die in ein lineares Evaluationsmodell eingebettet wurde, konnten Faktoren ermittelt werden, welche für oder gegen eine Auslagerung von Betreuungsaufgaben sprechen. Zu diesem Zweck wurden die drei Kantone Bern, Luzern und Aargau, die sich für unterschiedliche Betreuungsmodelle entschieden haben, untersucht. Die Analyse erfolgte auf Grundlage von Gesetzestexten, Strategiepapieren und Expertengesprächen. Bei der Auswahl von Gesprächspartnern wurden einerseits strategische Akteure (DAF, Fachbereich Integration, GEF) und andererseits operative Akteure (Caritas AG, Convalere AG, DAF, Gemeinde Spreitenbach, SRK Bern) berücksichtigt. Als theoretische Grundlage dieser Arbeit diente die «Accountability Regimes Framework»-Theorie nach Hill und Hupe (2007). Ihr Ansatz besagt, dass sich Leistungserbringer von öffentlichen Aufgaben entweder öffentlich-administrativen, beruflichen oder partizipatorischen Grundsätzen verpflichtet fühlen. Hupe et. al. (2017) erweiterten diese bestehende Theorie um eine Marktkomponente, welche in dieser Arbeit ebenfalls berücksichtigt wurde.

Die Auswertung zeigte, dass Mitarbeiter der DAF des Kantons Luzern im Sinne der Rechtslogik handeln, Angestellte der NPOs Caritas Aargau und des SRK Bern vorwiegend der Partizipationslogik folgen und Arbeitnehmer von der privatwirtschaftlichen Firma Convalere AG vorrangig nach der Marktlogik agieren. Einzig die Sozialarbeiter der Gemeinde Spreitenbach konnten keiner der Logiken eindeutig zugeordnet werden. Ausgehend von der Annahme, dass alle Betreuungsorganisationen ähnliche Dienstleistungen erbringen, wurden fünf Leistungskategorien untersucht: Beratungsqualität, Verwaltungsaufwand, leistungsbezogene Effizienz, Kommunikation und Gleichbehandlungsgrundsätze. Vier dieser fünf Leistungskategorien wurden von den Experten als wichtig für den Betreuungserfolg angesehen. Lediglich die Einhaltung von Gleichbehandlungsgrundsätzen hat, insbesondere für strategische Akteure, keine Priorität. Es zeigte sich zudem, dass eine Abgrenzung der verschiedenen Leistungskategorien

schwerfällt. So kann beispielsweise ein geringer Verwaltungsaufwand auch als Indikator für eine hohe Leistungseffizienz verstanden werden.

Im Allgemeinen erscheint die Leistungserbringung durch den Kanton oder einen externen Auftragnehmer am erfolgversprechendsten. Sowohl das SRK Bern als auch die DAF zeichnen sich durch eine hohe Beratungsqualität aus. Letztere profitiert durch die Eingliederung in die kantonalen Verwaltungsstrukturen von kurzen Kommunikationswegen zu den verschiedenen Ämtern. Die Integration des operativen Geschäfts in die Zentralverwaltung schafft ein besseres Verständnis auf Seiten des Kantons für Probleme, die es politisch zu lösen gilt, da die DAF gezielt Einfluss auf die Entscheidungsträger nehmen kann. Aus einer Auslagerung an externe Partnerorganisationen hingegen resultieren Vorteile durch die geschaffenen Konkurrenzsituation. Dank des direkten Vergleichs von verschiedenen Anbietern können mögliche Fehlentwicklungen zeitnah identifiziert werden. Im Falle einer kommunalen Leistungserbringung stellt sich besonders bei kleinen Gemeinden die Frage, ob eine hohe Beratungs- und Betreuungsqualität zugunsten der Schutzsuchenden gewährleistet werden kann. Kleine Gemeinden können sich infolge der begrenzten finanziellen Mittel oftmals keinen professionellen Sozialdienst leisten. Doch gerade die steigende Komplexität von Asyl- und Flüchtlingsfragen erfordert eine umfassende Spezialisierung. Eine Auslagerung der Flüchtlingsbetreuung an externe Organisationen bietet sich an, da so auf professionellere Strukturen zurückzugegriffen werden kann. Auch wenn dadurch kurzfristig höhere Verwaltungskosten anfallen, werden die Vorteile aus der verbesserten Beratungsqualität langfristig überwiegen. Aus Sicht der Kosteneffizienz ist keine abschliessende Beurteilung möglich. Externe Partner (sowohl von Kantonen als auch Gemeinden) sind aufgrund von Leistungsverträgen gezwungen, gewisse Zielvorgaben zu erfüllen. Die mangelnde Transparenz derartiger Vereinbarungen erschwert es der Öffentlichkeit aber, ein grundlegendes Verständnis ihrer konkreten Ausgestaltung zu erlangen. Weiter verweist die Convalere AG auf bestehende Fehlanreize beim heutigen Vergütungssystem. Demnach werden Betreuungsorganisationen pro Sozialhilfeempfänger bezahlt. Es fehlt eine Leistungskomponente, die im Erfolgsfall eine Prämie zahlt, etwa für die gelungene gesellschaftliche Integration eines Schutzsuchenden und somit dessen Entlassung aus der Sozialhilfe. Ein Umdenken hin zu einer Outputsteuerung wäre daher zu begrüßen. Die effektive Integrationsleistung würde so in den Vordergrund rücken. Übernehmen stattdessen die Gemeinden oder die Kantone selbst die Betreuung, entfällt die Bildung von Rückstellungen, so dass der Kostendruck wahrscheinlich geringer ist. Zugleich fallen infolge des geringeren administrativen Aufwandes tiefere Kosten an. Es ist folglich schwierig zu beurteilen, welche Betreuungsform die kosteneffizienteste ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von einer erfolgreichen Betreuung der Schutzsuchenden gesprochen werden kann, wenn die Integration rasch und kosteneffizient erfolgt. Das komplexe Umfeld bedingt professionelle Strukturen. Eine Auslagerung der Betreuungsleistungen macht daher bloss Sinn, wenn die Professionalität dadurch gesteigert werden kann. Aus finanzieller Sicht kann aber infolge der schwierigen Leistungsbeurteilung und Vergleichbarkeit sowie der fehlenden vollständigen Kostentransparenz nicht beurteilt werden, welche Betreuungsform die tiefsten Kosten verursacht. So ist zwar die Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Kantonen Bern und Luzern stärker angestiegen als im Kanton Aargau, doch wurden hierzu auch zusätzliche Mittel für Integrationsmassnahmen bereitgestellt. Allgemein ist die Datenlage dürftig, da kaum Studien vorliegen, die die Kosten einer erfolgreichen Integration von Schutzsuchenden bis hin zu ihrer finanziellen Unabhängigkeit untersuchen. Somit ist Vorsicht angebracht, eine Auslagerung von Betreuungsleistungen ausschliesslich aus finanziellen Gründen zu rechtfertigen.

Da sich diese Arbeit lediglich auf die Untersuchung der Betreuungssysteme von drei Kantonen beschränkt, bedarf eine umfängliche Beantwortung der Fragestellung auf nationaler Ebene zusätzlicher Forschung. Insbesondere sollten in zukünftigen Forschungsarbeiten auch politische Akteure mitberücksichtigt werden. Erst dadurch lässt sich beurteilen, warum in einem Kanton ein bestimmtes Betreuungsmodell gewählt wurde und was man sich davon erhofft hatte. Die Aussagekraft der Analyse könnte zudem weiter gesteigert werden, indem quantitative Daten berücksichtigt werden. Der Abschätzung der Kostenentwicklung pro Schutzsuchenden, wie bereits oben beschrieben, wäre dabei besonders zentral. Schliesslich sind grosse Änderungen durch das neue Asylgesetz und die neue Integrationsagenda zu erwarten. Da der Bund zukünftig zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellt und deshalb vermehrt Anforderungen an die Betreuungsdienstleistungen formuliert, werden die Kantone einer strengeren Dokumentationspflicht unterstellt. Dabei wird besonders von Interesse sein, inwieweit sich dies auf die verschiedenen kantonalen Betreuungs- und Integrationsprozesse auswirkt und ob dadurch die Betreuungsqualität weiter verbessert werden kann.

## **Quellenverzeichnis**

### **Expertengespräche**

Caritas Aargau (2018, 29. Juni). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle der Caritas Aargau im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Aarau.

Convalere AG (2018, 13. September). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle der Convalere AG im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Pratteln.

Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) (2018, 16. August). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle des Kantons Luzern im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Luzern.

Fachbereich Integration (2018, 09. September). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle des Kantons Aargau im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Aarau.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) (2018, 11. Juli). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle des Kantons Bern im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Bern.

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Kanton Bern (2018, 24. August). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle des Schweizerischen Roten Kreuz des Kantons Bern im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Zollikofen.

Soziale Dienste Gemeinde Spreitenbach (2018, 26. Juli). Interviewt durch Ismael Büchler. *Rolle der Gemeinde Spreitenbach im Betreuungs- und Integrationsprozess*. Spreitenbach.

### **Literatur**

Alonso, José M.; Clifton, Judith und Daniel Díaz-Fuentes (2015). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Managment Review*, 17(5), S.643-660.

Anheier, Helmut (2009). What Kind of Nonprofit Sector, What Kind of Society? Comparative Policy Reflections. *American Behavioal Scientist*, 52(7), S.1082-1094.

Bähr, Holger; Dietz, Müller; Dony, Elke; Fausel, Gudrun; Knapp, Barbara; Müller, Maren und Karsten Strien (2017). Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen. *IAB-Forschungsbericht 5/2017*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Balthasar, Andreas und Sarah Fässler (2017). Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes*, 28(2), S.285-308.

Befani, Barbara; Ledermann, Simone und Fritz Sager (2007). Realistic Evaluation and QCA. Conceptual Parallels and an Empirical Application. *Evaluation – the international journal of theory, research and practice*, 13(2), S.171-192.

Blatter, Joachim K., Janning, Frank und Claudius Wagemann (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Binder, Hans-Martin und Thomas Widmer (1997). Forschungsmethoden. In Bussmann, Werner; Klöti und Peter Knoepfel (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation* (S.214-255). Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Boyne, George (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), S.97-122.

Bröning, Michael und Christoph P. Mohr (2017). Flucht, Migration, Verantwortung und das progressive Dilemma der Linken – Eine Einführung. In Bröning, Michael und Christoph P. Mohr (Hrsg.), *Flucht, Migration und die Linke in Europa* (S.9-22). Bonn: Dietz Verlag.

Bundesamt für Statistik (2018). *Medienmitteilung. Sozialhilfeausgaben steigen im Jahr 2016 um 3,9%*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Statistik und Schweizerischer Städteverband (2018). *Medienmitteilung. Statistik der Schweizer Städte 2018: Die städtische Bevölkerung im Fokus*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI.

Bussmann, Werner; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius und Frédéric Varone (1997). Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien. In Bussmann, Werner; Klöti und Peter Knoepfel (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation* (S.78-118). Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Considine, Mark und Jenny M. Lewis (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), S.131-140.

Considine, Mark und Jenny M. Lewis (1999). Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. *Public Administration Review*, 59(6), S.467-480.

Der Bundesrat (2015). *Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (14.3523) vom 19. Juni 2014: Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt*. Bern: Bundeskanzlei.

Der Bundesrat (2015). *Botschaft über den Nachtrag II zum Voranschlag 2015*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.

Der Bundesrat (2016). *Volksabstimmung vom 5. Juni 2016. Erläuterungen des Bundesrates*. Bern: Bundeskanzlei.

Diekmann, Andreas (2010). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (4.Aufl.). Hamburg: Rowohlt Verlag.

Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) Fachstelle Gesellschaftsfragen (2017). *Kantonales Integrationsprogramm 2018-2021. Spezifische Integrationsförderung als Verbundsaufgabe Bund – Kantone*. Luzern: Kanton Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement.

Dose, Nicolai (2008). *Problemorientierte staatliche Steuerung*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Downs, Anthony (1974). Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bürokratie. In Widmaier, Hans Peter (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S.199-207). Frankfurt am Main: Athenäum Fischer Taschenbuch-Verlag.

Dvorak, Andreas und Regula Ruflin (2012). *Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden* (2.Aufl.). Bern: Haupt Verlag.

Engelbrecht, Lambert; Sansfaçon, Annie Pullen und Gary Spolander (2015). Social work and macro-economic neoliberalism: beyond the social justice rhetoric. *European Journal of Social Work*, S.1-16.

Evers, Adalbert und Anna Wiebke Klie (2018). Flüchtlinge und Engagement. In Evers, Adalbert und Anna Wiebke Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft. Expertise und Debatten zum Zweiten Engagementbericht* (S.513-546). Wiesbaden: Springer VS.

Frischknecht, Sanna; Fritschi, Tobias; Jörg, Reto; Lesaj, Marija; Megert, Martina; Widmer, Priska und Barbara Zimmermann (2016). *Schlussbericht. Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen*. Bern: Berner Fachhochschule.

Gestring, Norbert (2014). Was ist Integration? In Gans, Paul (Hrsg.), *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration* (S.78-91). Hannover: Verlag der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM (2017). *Detaillkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern. Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern gemäss RRB 907/2016 vom 17. August 2016 unter Berücksichtigung der Planungserklärungen des Grossen Rates vom 18. November 2016 (2016.POM.255)*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM (2016). *Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern. Strategie basierend auf der Stossrichtung Integration von Beginn an und konsequenter und rascher Wegweisungsvollzug gemäss RRB 1100/2015 vom 9. September 2015*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF (2017). *Kantonales Integrationsprogramm 2018-2021. Aktionsplan*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF.

Gesundheits- und Sozialdepartement (2016). *Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Konzept Kanton Luzern*. Luzern: Gesundheits- und Sozialdepartement.

Gläser, Jochen und Grit Laudel (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrument rekonstruierender Untersuchungen* (3.Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gnesa, Eduard (2018). *Verbesserung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt. Bericht und Empfehlungen des Beauftragten für Flüchtlinge und Wirtschaft, Dr. iur. Eduard Gnesa*. Wabern: Staatssekretariat für Migration (SEM).

Gögercin, Süleyman und Anja Teubert (2018). Professionelle ‚sozialarbeiterische Netzwerkarbeit‘ zur Steuerung sozialer Dienstleistungen für geflüchtete Menschen. In Blank, Beate; Gögercin, Süleyman; Sauer, Karin E. und Barbara Schramkowski (Hrsg), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder* (S.387-398). Wiesbaden: Springer VS.

Graf, Guido (2015). *Asylstrategie 2016 – Medienorientierung. Neuorganisation des Asylwesens im Kanton Luzern*. Luzern: Gesundheits- und Sozialdepartement.

Heckman, Friedrich (2015). *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hill, Michael und Peter Hupe (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), S.279-299.

Hinterleitner, Markus und Fritz Sager (2014). Evaluation. In Schubert Klaus und Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Aufl., S.437-462). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Hupe, Peter; Sager, Fritz und Eva Thomann (2017). Serving many Masters: Public Accountability in Private Policy Implementation. *Governance*, 31, S.299-319.

Jann, Werner und Kai Wegrich (2014). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In Schubert Klaus und Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Aufl., S.97-131). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Kanton Luzern (2018). *Leitbild Asyl. Vision*. Luzern: Gesundheits- und Sozialdepartement.

Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Klöti, Ulrich und Thomas Widmer (1997). Untersuchungsdesigns. In Bussmann, Werner; Klöti und Peter Knoepfel (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation* (S.185-213). Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2017). *Finanzielle Abgeltungen des Bundes für die Integration VA/FL, die Unterbringung und Betreuung von MNA sowie die Vorbereitung spät eingereister Jugendlicher und junger Erwachsener auf die berufliche Grundbildung. Fachbericht vom 3. Februar 2017*. Bern: Haus der Kantone.

Lan, Zhiyong und Hal G. Rainey (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions About Differences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), S. 5-28.

Liechti, David; Morlok, Michael; Suri, Mirjam und Raffael von Arx (2017). *Umfeld- und Bedarfsanalyse. Integrationsangebote für Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Bern*. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.

Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Luft, Stefan (2017). *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen* (2.Aufl.). Nördlingen: C.H. Beck.

Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11.Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Müller, Rahel (2014). Professionelle Sozialarbeit bedingt flexible Vorgehensweisen. *Die Zeitschrift für Sozialhilfe*, 14(1), S.28-29.

Müller, Roland; Schedler, Kuno und Roger W. Sonderegger (2011). *Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis*. Bern: Haupt Verlag.

Pawson, Ray und Nick Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.

Polutta, Andreas (2018). Sozialpädagogische Fachlichkeit und Professionalität Sozialer Arbeit in der Migrationsgesellschaft. In Blank, Beate; Gögercin, Süleyman; Sauer, Karin E. und Barbara Schramkowski (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder* (S.243-253). Wiesbaden: Springer VS.

Proeller, Isabella und Kuno Schedler (2009). *New Public Management* (4.Aufl.). Bern: Haupt Verlag.

Ramsenthaler, Christina (2013). Was ist «Qualitative Inhaltsanalyse»? In Dunger, Christine; Kolbe, Harald; Schulz Christian und Martin Schnell (Hrsg.), *Der Patient am Lebensende. Eine Qualitative Inhaltsanalyse* (S.23-42). Wiesbaden: Springer VS.

Regierungsrat Kanton Aargau (2017). *Beilage 3 zur Botschaft 17.187. Massnahmenblätter Sanierungsmassnahmen 2018; Beschreibung der Sanierungsmassnahmen 2018*. Aarau: Departement Finanzen und Ressourcen.

Ritz, Adrian (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive. In Ladner, Andreas; Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian und Reto Steiner (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S.47-67). Bern: Haupt.

Ritz, Adrian und Norbert Thom (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (5.Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.

Salamon, Lester M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1-2), S.29-49.

Savas, Emanuel.S (1987). *Privatization. The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.

Scherr, Albert (2018). Flüchtlinge, nationaler Wohlfahrtsstaat und die Aufgaben Sozialer Arbeit. In Bröse, Johanna; Faas, Stefan und Barbara Stauber (Hrsg.), *Flucht. Herausforderungen für Soziale Arbeit* (S.37-59). Wiesbaden: Springer VS.

Schindler, Benjamin (2017). Das Asylrecht als Experimentierfeld: Der Blick aus der Schweiz. In Merli, Franz und Magdalena Pöschl (Hrsg.), *Das Asylrecht als Experimentierfeld. Eine Analyse seiner Besonderheiten aus vergleichender Sicht* (S.189-204). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Schneider, Patricia (2016). Migranten und Flüchtlinge als Herausforderung für Deutschland und Europa. *Sicherheit und Frieden. Security and Peace*, 34(1), S.1-19.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) (2015). *Handbuch Migrationsrecht Schweiz. Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts*. Bern: Stämpfli Verlag.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2016). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (5.Aufl.). Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

Staatssekretariat für Migration SEM (2015). *«Bereinigte» Erwerbsquote*. Bern-Wabern: Staatssekretariat für Migration.

Staatssekretariat für Migration SEM (2015). *IV Integration*. Bern-Wabern: Staatssekretariat für Migration.

Thieme, Lutz und Olaf Winkelhake (2012). Perspektiven des Wettbewerbs zwischen Profit- und Nonprofit-Organisationen. Ein differenzanalytischer Ansatz zur Erklärung der Konvergenz zwischen NPOs und FPOs. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU / Journal for Public and Nonprofit Services*, 35(4), S.422-446.

## Online-Quellen

Bundesamt für Statistik (2018). *Statistischer Atlas der Schweiz*. URL: [https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/13559\\_90\\_89\\_70/21857.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/13559_90_89_70/21857.html), 05.01.2019.

Convalere AG (2018). *Partner*. URL: <http://www.convalere.ch/Partner.htm>, 01.09.2018.

Convalere AG (2018). *Philosophie*. <http://www.convalere.ch/Philosophie.htm>, 20.09.2018.

Der Bundesrat (2018). *Bund und Kantone einigen sich auf gemeinsame Integrationsagenda*. URL: [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref\\_2018-04-30.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html), 04.05.2018.

Kanton Bern, Polizei- und Militärdirektion (2018). *Unterbringung*. URL: [https://www.pom.be.ch/pom/de/index/migration/schutz\\_vor\\_verfolgung-asyl/organisation\\_desasylbereichsimkantonbern.html](https://www.pom.be.ch/pom/de/index/migration/schutz_vor_verfolgung-asyl/organisation_desasylbereichsimkantonbern.html), 25.08.2018.

Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres (2018). *Migration & Integration*. URL: [https://www.ag.ch/de/dvi/migration\\_integration/migration\\_integration.jsp](https://www.ag.ch/de/dvi/migration_integration/migration_integration.jsp), 08.05.2018.

Krause, Tobias und Isabelle Proeller (2018). New Public Management (NPM). In *Gabler Wirtschaftslexikon. Das Wissen der Experten*. URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/new-public-management-npm-38664/version-262085>, 03.12.2018.

Regierungsrat (2017). *Projekt Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern. Regierungsrat stellt wichtige Weichen für den Asyl- und Flüchtlingsbereich*. URL: [http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2017/07/20170705\\_1636\\_regierungsrat\\_stelltimportantweichenfuerden-asyl-undfluechtlingsbe](http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2017/07/20170705_1636_regierungsrat_stelltimportantweichenfuerden-asyl-undfluechtlingsbe), 08.05.2018.

Sanches, Miguel (2016). Flüchtlingskrise führt zu Polarisierung der Gesellschaft. In *Berliner Morgenpost* vom 23.05.2016. URL: <https://www.morgenpost.de/politik/article207596129/Fluechtlingskrise-fuehrt-zu-Polarisierung-der-Gesellschaft.html>, 18.10.2018.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (2018). *Anerkannte Flüchtlinge (Asylgewährung)*. URL: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/rechtlicher-status/anerkannte-fluechtlinge-asylgewaehrung.html>, 21.03.2018.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (2018). *Anerkannte Flüchtlinge (vorläufige Aufnahme)*. URL: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/rechtlicher-status/anerkannte-fluechtlinge-vorlaeufige-aufnahme.html>, 21.03.2018.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (2018). *Asylsuchende*. URL: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/rechtlicher-status/asylsuchende.html>, 21.03.2018.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (2018). *Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer*. URL: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/rechtlicher-status/vorlaeufig-aufgenommene-auslaender.html>, 21.03.2018.

Staatssekretariat für Migration SEM (2018). *Kantonale Integrationsprogramme*. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/kip.html>, 18.10.2018.

Steiger, Peter (2015). Bei Sozialdiensten arbeiten wenige lange. In *Berner-Zeitung* vom 30.04.2015. URL: <https://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/-Bei-Sozialdiensten-arbeiten-wenige-lange/story/26204289>, 30.09.2018.

Von Däniken (2018). Wahlen 2019: Bürgerliches Komitee schliesst Luzerner Regierungsrat Marcel Schwerzmann aus. In *Luzerner Zeitung* vom 06.12.2018. URL <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/wahlen-2019-buergerliches-komitee-schliesst-luzerner-regierungsrat-marcel-schwerzmann-aus-ld.1076095>, 30.12.2018.

Zentralplus Redaktion (2018). Ein Luzerner Unternehmen stellt elf Flüchtlinge ein. In *Zentralplus. Das Onlinemagazine für Luzern und Zug* vom 13.06.2018. URL: <https://www.zentralplus.ch/de/news/aktuell/5570933/Ein-Luzerner-Unternehmen-stellt-elf-Fl%C3%BChtlinge-ein.htm>, 29.11.2018

## **Rechtssätze**

AsylG. *Asylgesetz vom 26.06.1998*, SR 142.31.

AsylV 1. *Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11.08.1999*, SR 142.311.

AsylV 2. *Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11.08.1999*, SR 142.312.

AuG. *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16.12.2005*, SR 142.20.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999*, SR 101.

SHV. *Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 24.10.2001*, SR 860.111.

SPG. *Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 06.03.2001*, SR 851.200.

SPV. *Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vom 28.08.2002*, SR 851. 211.

VIntA. *Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24.10.2007*, SR 142.205.

# **Anhang**

## **Interviewleitfaden**

### **Allgemeine Fragen**

Einstieg:

- Können Sie mir ihre Aufgabe erklären und den Stellenwert der Flüchtlingsbetreuung darin erläutern?
- Was macht für Sie eine erfolgreiche Flüchtlingsbetreuung aus?
- Welche Ziele sollen erreicht werden?

Strategie:

- Mit welcher Strategie wollen Sie die Ziele erreichen?

Zusammenarbeit mit den operativen respektive strategischen Akteuren:

- In welchem Rahmen findet ein Austausch mit den operativen respektive strategischen Akteuren statt?
- Wie zufrieden sind Sie mit der Zusammenarbeit? Wo sehen sie Verbesserungspotential?

### **Zusätzliche Fragen für strategische Organisationen**

Strategie:

- Welches sind die Gründe, dass sich ihr Kanton für das vorliegende Betreuungsmodell entschieden hat?
- Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in dieser Umsetzung?

Zusammenarbeit mit operativen Akteuren:

- Wie wird das Controlling sichergestellt?
- Wie beurteilen sie den administrativen Aufwand für die operativen Akteure?

Finanzen:

- Wie setzt der Kanton die Bundesmittel ein? Spricht er noch zusätzliche Mittel?
- Welches sind die Schwerpunkte bei der Mittelverwendung?
- Wie gewährleisten Sie dem Steuerzahler die effiziente Verwendung der Mittel?

### **Zusätzliche Fragen für operative Organisationen:**

#### **Zusammenarbeit mit Partnern:**

- Welche anderen Stellen sind für Sie zentrale Partner in der Betreuung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen?
- Gibt es weitere kantonale Ämter welche für ihre Arbeit zentral sind? Um welche handelt es sich dabei?

#### **Klientelarbeit:**

- Beschreiben Sie den optimalen Ablauf einer sozialhilfeabhängigen Person vom Datum des Entscheids bis zur Beendigung ihres Betreuungsverhältnisses.
- Welche Rolle kommt dabei Ihren Mitarbeitern zu?
- Bitte äussern Sie sich zum Einfluss der folgenden Aspekte auf ihre Arbeit:
  - o Wirtschaftliche Lage
  - o Gleichbehandlung der Klienten

#### **Personal:**

- Nach welchen Kriterien rekrutiert ihre Organisation ihr Personal?
- Wie stellen Sie sicher, dass ihre Mitarbeiter stets auf dem neusten Stand sind was neuste Entwicklungen anbelangt?

#### **Verhältnis Politik und Amt:**

- Wo wünschen Sie sich mehr Unterstützung von der Politik?

### **Abschlussfrage an alle:**

- Welches sind die zukünftigen Herausforderungen?

## **Schema der qualitativen Inhaltsanalyse**

### **Festlegung des Materials:**

Vorgängig muss bestimmt werden, welches Material für die Analyse miteinbezogen wird. Als wichtiges Kriterium gilt hierbei die Beachtung der Repräsentativität der Stichprobe (Mayring, 2010, S. 52-53).

Als Datengrundlage dieser Arbeit galten die transkribierten Interviews. Teilweise flossen zudem Gesetzestexte oder andere Dokumente mit ein. Mit sieben Interviews war das Sampling relativ klein. Da die befragten Experten aber sämtliche Bereiche der Untersuchungseinheit abdeckten, handelte es sich dennoch um eine repräsentative Umfrage.

### **Analyse der Entstehungssituation:**

Im zweiten Schritt des Ablaufmodelles nach Mayring (2010) werden die Bedingungen beschrieben, unter welchen die Daten erhoben werden. Dabei sollten sowohl die Hintergründe des Gespräches als auch diejenigen zur interviewenden Person berücksichtigt werden. In der vorliegenden Masterarbeit wurde diese Prämisse in Kapitel 5.2.1.1 abgehandelt.

### **Formale Charakteristika des Materials:**

Damit eine Inhaltsanalyse durchführbar ist, wird in der Regel ein schriftlich verfasster Text benötigt. Die Charakteristik des entsprechenden Materials und allfällige zusätzliche Informationen gilt es auszuweisen (Mayring, 2010, S.53).

Alle Gespräche wurden aufgezeichnet und transkribiert und die entsprechenden Niederschriften nach Fragen nummeriert, damit die Textverweise für die Leser leichter ersichtlich waren.

### **Richtung der Analyse:**

Mit dem Schritt «Richtung der Analyse» wird versucht, herauszufiltern, was genau aus dem Text heraus interpretiert werden soll. Zentral ist dabei eine spezifische Fragestellung und ein klar bestimmter Interpretationsfokus (Mayring, 2010, S.56-57).

Als Fragestellung versuchte die vorliegende Arbeit die Bedingungen eines erfolgreichen Betreuungsmodelles von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zu evaluieren. Mittels des Wirkungsmodelles wurde versucht, die wichtigen Variablen herauszufiltern. Durch die Interviews sollte der Einfluss der definierten Grössen ersichtlich gemacht und der Interpretationsfokus abgesteckt werden.

Theoriegeleitete Differenzierung der Fragestellung:

Damit eine qualitativ hochstehende Inhaltsanalyse gemacht werden kann, muss die Fragestellung präzise in einen theoretischen Kontext eingebettet werden (Mayring, 2010, S.57-58).

Diese Untersuchung versucht eine entsprechende theoretische Einbettung der zu untersuchenden Evaluationsgegenstände im Wirkungsmechanismus der KMO-Modelle zu vertiefen.

Bestimmung der Analysetechnik und Analyse des Materials:

In diesem Schritt geht es darum zu bestimmen, welches Verfahren für die Analyse angewendet werden soll. Mayring (2010, S.59-60) erkannte die drei möglichen Vorgehensweisen Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung, welche miteinander kombiniert werden können. Bei der Zusammenfassung wird das Ziel der Reduktion des Untersuchungsmaterials auf das Wesentliche verfolgt. Gemäss Mayring (2010, S.65) soll so «durch Abstraktion [ein] überschaubaren Corpus» geschaffen werden, dessen Abbild noch immer demjenigen des Grundmaterials entspricht. Durch die Explikation sollen einzelne hervorzuhebende Textstellen mittels zusätzlichen Materials ausführlicher geklärt und erklärt werden (Ramsenthaler, 2013, S.31).

Die transkribierten Interviews verfolgten das Ziel der Erklärung von Einzelfällen. Gemäss Mayring (2010, S.63) eignet sich hierfür insbesondere das Verfahren der Explikation. Da gleichzeitig ein Vergleich der Modelle vorgenommen wurde, empfahl es sich zudem, die Technik der Zusammenfassung herbeizuziehen. In dieser Arbeit wurde daher eine Kombination der beiden Analysetechniken angewandt.

Interpretation:

Der letzte Schritt sieht die Interpretation der aus den Daten abgeleiteten Erkenntnisse vor. Dabei kommt es zur Verknüpfung der herausgearbeiteten theoretischen Grundlage inklusive der Fragestellung mit den gewonnenen Erfahrungen aus den Ergebnissen (Ramsenthaler, 2013). Im Rahmen der Schlussfolgerung wurde dieser Prämisse Folge geleistet.

## **Selbständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 17.01.2019

Ismael Büchler

## **Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit**

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 17.01.2019

Ismael Büchler