



Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, Vernehmlassungsverfahren:

Bericht zum Entwurf der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Integrationsverordnung, VIntA)

1. Einleitung

Das neue Ausländergesetz misst der Integration - verstanden im Sinne eines chancengleichen Zugangs der Ausländerinnen und Ausländer zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen unseres Landes - einen bedeutenden Stellenwert für eine erfolgreiche Migrationspolitik bei (vgl. Art. 4 AuG). Die Integration einer ausländischen Person ist ein wichtiges ermessensleitendes Kriterium sowohl beim Zugang zum Arbeitsmarkt sowie generell bei der Bewilligungserteilung und bei ausländerrechtlichen Entscheiden.

Das neue Ausländergesetz legt in den Grundzügen folgende Leitlinien zur Integration fest:

- Integration ist ein gegenseitiger Prozess, welcher sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration als auch die Offenheit der Aufnahmegesellschaft voraussetzt;
- Integrationsförderung ist eine hoheitliche Aufgabe, welche nach dem Grundsatz des „Fordern“ und „Fördern“ auszugestalten ist;
- Integration ist ein gemeinsames Ziel für alle legal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive und schliesst Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen mit ein;
- Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration bilden namentlich ausreichende Sprachkenntnisse, Ausbildung sowie der Arbeitsplatz (vgl. Bericht des Bundesamtes für Migration, BFM, Probleme der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2006);
- Die Förderung der Integration ist primär Aufgabe der Regelstrukturen; Sondermassnahmen für ausländische Personen sind nur ergänzend und subsidiär angezeigt;
- Integrationsförderung findet vor Ort in primärer Verantwortung der Kantone und der Gemeinden statt. Aufgabe der Migrationspolitik des Bundes ist es, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, die Kantone durch Sicherstellung der Koordination und des Erfahrungsaustausches zu unterstützen sowie gezielt ergänzende Förderungsmassnahmen zu treffen.

Die totalrevidierte Integrationsverordnung führt neu die integrationsrelevanten Bestimmungen des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes zusammen. Den oben erwähnten Grundsätzen entsprechend gliedert sich die Verordnung in:

- Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 – 3)
- Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer (Art. 4 – 7)
- Aufgabe des Bundes und der Kantone (Art. 8 – 10)
- Finanzielle Beiträge (Art. 11 – 20)
- Kommission (Art. 21 – 28)
- Schlussbestimmungen (Art. 29 und 30)

Der im Juli 2006 veröffentlichte Integrationsbericht des BFM kommt zum Schluss, dass die Integrationsmassnahmen im Bereich von Bildung und Arbeit zu verstärken und die Massnahmen im Bereich der sozialen Integration (Zusammenleben in der Gemeinde und im Quartier, Kommunikation und Spracherwerb) vermehrt auf bestimmte Zielgruppen, namentlich die Jugendlichen, auszurichten sind.

Auch diesen Anliegen trägt der vorliegende Verordnungsentwurf Rechnung und berücksichtigt damit die neuesten Erkenntnisse im Bereich der Integration.

Der Bundesrat hat am 31. Januar 2007 über die Zusammenlegung der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) und der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) eine Aussprache geführt. Er beschloss die Zusammenlegung der beiden Kommissionen und über die Aufgabenverteilung im Bereich der Integrationsförderung zwischen dem Bundesamt und der Kommission. Der vorliegende Verordnungsentwurf trägt diesem Entscheid Rechnung.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Gegenstand der Verordnung ist, Grundsätze und Ziele der Integration der Ausländerinnen und Ausländer festzulegen. Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer wird ausgeführt. Zudem sollen die Aufgaben der Bundesbehörden und der neuen Eidgenössischen Migrationskommission¹ (Kommission) bestimmt und die Koordination der Integration auf horizontaler und vertikaler Ebene festgelegt werden. In der Verordnung sollen zudem Verfahren und Voraussetzungen für die finanziellen Beiträge des Bundes im Bereich der Integration geregelt werden.

Art. 2 Grundsätze und Ziele

In Artikel 2 des Entwurfs werden die programmatischen Bestimmungen des AuG (insbesondere Art. 4 und 53 AuG) und die Grundsätze und Ziele der Integration bekräftigt. Die Integration hat primär über die Regelstrukturen zu erfolgen. Unter Regelstrukturen sind zum Beispiel das Schul- und Bildungswesen, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit (namentlich Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung) und des Gesundheitswesens zu verstehen. Gemäss Artikel 53 Absatz 5 AuG sind sowohl die staatlichen

¹ Der künftige Name der Kommission steht im heutigen Zeitpunkt noch nicht fest.

wie auch nichtstaatlichen Stellen zur Zusammenarbeit im Bereich der Integration aufgefordert.

Da die Integrationsförderung eine hoheitliche Aufgabe darstellt, haben die zuständigen staatlichen Stellen aufgrund von Artikel 53 Absatz 1 einen besonderen Auftrag zur Integrationsförderung². Beispielsweise sind die Behörden der Arbeitslosenversicherung zuständig, die Integration der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer in den Arbeitsmarkt zu fördern. Desgleichen sind die Institutionen des Gesundheitswesens gehalten, Massnahmen zu ergreifen, um einen chancengleichen Zugang der Ausländerinnen und Ausländer zu den Gesundheitsdienstleistungen zu gewährleisten. Spezifische Integrationsförderungsmassnahmen ausserhalb der Regelstrukturen sollen nur zur ergänzenden Unterstützung finanziert werden (Abs. 3).

Art. 3 Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

Die Integration stellt ein wichtiges ermessensleitendes Kriterium bei ausländerrechtlichen Entscheiden dar, sei es als persönliche Voraussetzung für die Zulassung (Art. 23 AuG), bei der Verlängerung der Bewilligung im Falle einer Auflösung der Familiengemeinschaft (Art. 50 AuG), als Voraussetzung für die Umwandlung der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 5 AuG) oder bei der Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG). Grundsätzlich sollen erfolgreiche Bemühungen für die Integration belohnt (vgl. Art. 34 Abs. 5 AuG), eine misslungene Integration bei der Ermessensausübung sanktioniert werden (vgl. Art. 96 AuG).

Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach frühestens 5 Jahren wird eine erfolgreiche Integration mitberücksichtigt. Diese Regelung war bereits mit der per 1. Februar 2006 in Kraft getretenen Änderung der bisherigen Integrationsverordnung eingeführt worden. Die in diesem Zusammenhang eingeführte Praxis hat sich bewährt und soll auch mit dem Einführung des neuen Ausländergesetzes fortgeführt werden.

Vorgesehen ist dabei namentlich, dass bei der Bemessung des für eine vorzeitige Erteilung der Niederlassung gemäss Art. 34 AuG erforderlichen Integrationsgrades Kenntnisse einer Landessprache des Referenzniveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache des Europarates (Europäisches Sprachenportfolio ESP³) massgebend sein sollen. Dabei stehen mündliche Kompetenzen für die Bewältigung einer im Alltag gebräuchlichen Kommunikation im Vordergrund.

2. Kapitel: Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer

Art. 4 Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration

Integration setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Die Bestimmung konkretisiert den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration. Er besteht namentlich im Respekt der rechtsstaatlichen Ordnung und der demokratischen Prinzipien. Weiter wird

² Der Integrationsbericht BFM vom Juli 2006 zeigt im Bereich der Integrationsförderung die Zuständigkeiten und getroffenen Massnahmen im Rahmen der Regelstrukturen auf.

³ Abrufbar unter: www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html

betont, dass das Erlernen einer Landessprache und die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder der Erwerb von Bildung einen bedeutenden Bestandteil der Integration darstellen.

Art. 5 Integrationsvereinbarung

Kenntnisse über die Strukturen (Schule, Berufsbildung, Gesundheitswesen, Arbeitswelt etc.) und die Lebensbedingungen in der Schweiz sowie die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, sind zentrale Voraussetzungen für die Integration.

Es kann deshalb angezeigt sein, die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung vom Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses abhängig zu machen und diese Verpflichtung - unter Berücksichtigung des Einzelfalls - in einer Integrationsvereinbarung festzuhalten. Bei Ausländerinnen und Ausländern mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung ist der Abschluss einer Integrationsvereinbarung nur angezeigt, wenn eine Tätigkeit mit öffentlichem Charakter ausgeübt wird (Art. 7).

Die Integrationsvereinbarung soll in erster Linie Anreize zu einer nachhaltigen und erfolgreichen Integration der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer schaffen. Die Betroffenen sollen namentlich motiviert werden, ihren Beitrag zur Integration zu leisten. Zweck der Integrationsvereinbarung sind insbesondere die Förderung des Erwerbs einer Landessprache sowie der Kenntnisse über die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz (Art. 5 Abs. 3 Bst. a). Zudem sollen Kenntnisse über das schweizerische Rechtssystem und die grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben ist, gefördert werden (Art. 5 Abs. 3 Bst. b und c).

Über 40 % der Neuzuziehenden sind Familienangehörige von bereits in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen oder Ausländern. Hier kann es sich durchaus als sinnvoll erweisen, die nachgezogenen Familienangehörigen zu einem Kursbesuch zu verpflichten. Im Interesse einer nachhaltigen Integration wurden zudem im AuG für den Familiennachzug Fristen eingeführt, innert denen Kinder und Jugendliche nachgezogen werden müssen (Artikel 47 AuG), so dass sie möglichst früh in die Regelstrukturen wie Schule, Berufsbildung, etc. gelangen. Hingegen ist es beispielsweise kaum angebracht, von einer hochqualifizierten Fachperson, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhält, den Besuch eines Integrationskurses zu verlangen.

Werden bestimmte Personen zur Teilnahme an einem Sprach- oder Integrationskurs verpflichtet, so sind sie spezifisch auf entsprechende Angebote hinzuweisen.

Art. 6 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Diese Bestimmung stellt eine Ergänzung zu Artikel 5 dar und richtet sich spezifisch an sozialhilfebeziehende Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen.

Die Sozialhilfe ist Sache der Kantone. Der Bund gilt jedoch den Kantonen deren Aufwendungen für die Sozialhilfe für Flüchtlinge in den ersten 5 Jahren und für vorläufig aufgenommene Personen in den ersten 7 Jahren, gerechnet ab deren Einreise, ab. Obwohl Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt einheimischen Personen gleich gestellt sind, arbeiten von den erwerbsfähigen Flüchtlingen mit Asyl nur 18.1 %, und von den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 45.2 % (bei den vorläufig aufgenommenen Personen sind es 37.2 % und bei den Asylsuchenden 14.1 %; Stand 31.12.06). Die berufliche Integration der Flüchtlinge muss somit als ungenügend bewertet werden. Die Verordnungsbestimmung stützt sich auf Artikel 82 Absatz 5 Asylgesetz, der bestimmt, dass bei der Un-

terstützung von Flüchtlingen deren besondere Lage zu berücksichtigen ist und dass namentlich die berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden soll.

Mit der Revision des AsylG und des AuG wurde für die vorläufig aufgenommenen Personen unter anderem der Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert. Zusätzlich richtet der Bund den Kantonen Beiträge für die berufliche Integration für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge aus. In diesem Sinne sind die Kantone gehalten, Integrationsmassnahmen zu ergreifen. Es sollen aber auch die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen verpflichtet werden können, an einem Sprach- oder Integrationskurs teilzunehmen.

Zweck der Bestimmung ist es, insbesondere die berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu fördern und letztendlich in diesen Bevölkerungsgruppen die Anzahl der erwerbstätigen Personen zu erhöhen. Es handelt sich hier nicht um eine neue Regelung, sondern um die Verankerung eines Grundsatzes, der die bisherige Praxis wiedergibt. Mit der Bestimmung wird den Kantonen ein Instrument mit Signalwirkung zur Verfügung gestellt, welches sie bei der Förderung der beruflichen Integration der betroffenen Personenkategorie unterstützen soll. Dies gilt insbesondere für diejenigen Kantone, welche nicht über entsprechenden Rechtsgrundlagen verfügen.

Absatz 2 sieht die Sanktionen vor, falls vorläufig aufgenommene Personen oder Flüchtlinge ihren Verpflichtungen zur Teilnahme an Ausbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen aus unentschuldbaren Gründen nicht nachkommen. Der Kanton kann die Sozialhilfeleistungen der betroffenen Person nach kantonalem Recht oder, wenn dieses keine entsprechenden Bestimmungen kennt, gestützt auf Artikel 83 Absatz 1 des Asylgesetzes kürzen. Diese Bestimmung stellt daher kein ausländerrechtliches Instrument im Sinne der Integrationsvereinbarung dar (Art. 5), sondern eine Spezialbestimmung im Bereich des Sozialhilferechts.

Artikel 84 Absatz 5 AuG regelt die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Personen, die sich seit mehr als 5 Jahren in der Schweiz aufhalten. Diese Gesuche werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnissen und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft. Bei der Prüfung ist auch zu berücksichtigen, ob die betroffenen Personen erfolgreich an einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogramm teilgenommen haben (Abs. 3).

Art. 7 Tätigkeiten mit öffentlichem Charakter

Personen, die im Auftrag einer Religionsgemeinschaft tätig sind sowie Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht (HSK-Lehrkräfte) haben eine bedeutende Rolle im Dialog zwischen ihrer Gemeinschaft und der schweizerischen Öffentlichkeit und tragen damit wesentlich zur Integration der ausländischen Bevölkerung bei.

Vorliegende Bestimmung beschränkt sich dabei nicht nur auf die oben genannten Funktionen, sondern umfasst alle Tätigkeiten mit öffentlichem Charakter. Sie findet unabhängig davon Anwendung, ob die betroffenen Personen in einem öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Anstellungsverhältnis stehen.

Es ist wichtig, dass diese Personen die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz kennen und die schweizerische Rechtsordnung anerkennen. Sie haben oft eine Schlüsselfunktion in der ausländischen Gemeinschaft, geniessen in ihrer Funktion Anerkennung und Respekt und werden vielfach im Bedarfsfall auch beim Dialog mit den lokalen Behörden beigezogen.

Eine Mittlerfunktion zwischen den Angehörigen der ausländischen Gemeinschaften und den lokalen Behörden kann nur ausüben, wer sich für die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einsetzt. Von vornherein ausgeschlossen werden damit Personen, die beispielsweise in einer Versammlung oder durch das Verbreiten von Schriften ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht billigen oder dafür werben. Dies gilt auch für Personen, die zu Hass gegen die Bevölkerung aufstacheln oder zu Gewalt oder Willkürmassnahmen gegen sie auffordern.

Zudem ist bereits bei der Zulassung zu erwarten, dass die Personen, welche Tätigkeiten mit öffentlichem Charakter ausüben, über angemessene Sprachkenntnisse verfügen. Zu verlangen ist hier das Referenzniveau B1 des ESP⁴. Die betreffenden Personen sollen die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Ferner sollen sie die meisten Situationen bewältigen, denen sie im Alltag im Sprachgebiet begegnen. Sie sollen in der Lage sein, sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete zu äussern. Neben Fähigkeiten in der mündlichen Kommunikation werden auch schriftliche Kenntnisse erwartet. Liegen die Voraussetzungen beim Bewilligungsentscheid nicht vor, kann die Zielsetzung angemessener Sprachkenntnisse ausnahmsweise im Rahmen einer Integrationsvereinbarung (Art. 5) vereinbart werden. Das Ziel ist spätestens bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erreichen.

Absatz 4 weist ausdrücklich darauf hin, dass eine Bewilligung verweigert oder nicht verlängert wird, wenn ein Widerrufsgrund nach Artikel 62 AuG in Verbindung mit Artikel 79 VZAE (Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit) vorliegt. Insbesondere soll eine Bewilligung verweigert werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz zu einem Verstoss gegen die öffentliche Ordnung führen wird.

3. Kapitel: Aufgaben des Bundes und der Kantone

Kapitel 3 bringt zum Ausdruck, dass Integration gemäss dem neuem Ausländergesetz auch eine hoheitliche Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist, welche es sowohl im horizontalen als auch im vertikalen Verhältnis zu koordinieren gilt. Als hoheitliche Aufgabe sieht das AuG neu auch die Information von Einzelpersonen und der Bevölkerung über die Bedeutung von Integrations- und Migrationsfragen vor.

Art. 8 Koordination und Informationsaustausch

Artikel 8 erläutert Artikel 57 Absätze 1 und 2 AuG. Das BFM wird beauftragt, die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu koordinieren sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicherzustellen. Mit diesem Koordinationsauftrag soll das BFM die Vernetzung der für die Integration relevanten Zuständigkeitsbereiche sowohl horizontal als auch vertikal gewährleisten.

Die horizontale Koordination umfasst die Zusammenarbeit der einzelnen Departemente und Bundesämter und trägt auch dazu bei, die Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten und unzweckmässige Mitteleinsätze zu vermeiden. Im Vordergrund stehen eine intensivierete Zusammenarbeit in den Bereichen der Berufsbil-

⁴ Abrufbar unter: www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html

derung, der Arbeitslosenversicherung sowie des Gesundheitswesens. Zu diesem Zweck ist auf Bundesebene eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des BFM eingesetzt worden, welcher die wichtigsten, mit Integrationsfragen betrauten Bundesstellen angehören. Das Bundesamt ist zwecks Koordination der integrationsrelevanten Massnahmen in den verschiedenen Bundesämtern darauf angewiesen, früh in deren Planung einbezogen zu werden (Absatz 1).

Die Gemeinden sind beispielsweise bei der Bewilligungserteilung, der Erstinformation und im Schulbereich gefordert. Sie treten mit den ausländischen Personen in der Regel als erste in Kontakt, so dass ihnen die wichtige Aufgabe zufällt, diese frühzeitig über die Bedeutung der Integration und das Angebot an Integrations- und Sprachkursen zu informieren. Aus diesem Grund sind sie, wo es sie betrifft, in den Erfahrungs- und Informationsaustausch mit einzubeziehen (Absatz 2).

Art. 9 Kantonale Ansprechstellen für Integrationsfragen und innerkantonale Koordination

Die vertikale Koordination stellt den Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Kantonen sowie den Gemeinden, namentlich den grösseren Städten, sicher. Die Kantone bezeichnen zu diesem Zweck dem Bundesamt eine Ansprechstelle für Integrationsfragen. Damit sollen die Kontakte zwischen Bund und Kantonen vereinfacht werden. Dies ermöglicht auch einen vermehrten Einbezug der Kantone und der grösseren Städte bei der Umsetzung des Integrationsförderungsprogrammes des Bundes. So basiert der Entscheid des BFM bezüglich der Projektfinanzierung in einzelnen Schwerpunkten schon heute auf einer Empfehlung der Kantone (vgl. die Ausführungen zu Art. 14 unten).

Der Verordnungsentwurf schreibt den Kantonen nicht vor, wie die Ansprechstellen der Kantone ausgestaltet sein sollen. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat in ihren Beschlüssen vom 5. Juni 2003 den Kantonen, Städten und Gemeinden empfohlen, solchen Ansprechstellen für Integrationsfragen innerhalb der jeweiligen Verwaltung eine zentrale Rolle zuzuweisen und ihnen eine möglichst optimale interdepartementale Verankerung einzuräumen. Bei der Umsetzung von Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer, für vorläufig aufgenommene Personen sowie für Flüchtlinge sind in grösseren Kantonen heute oft bis zu drei verschiedene Behörden (Integrationsdelegierte, Flüchtlingskoordinatoren und Asylkoordinatoren) beteiligt.

Um die Gesamtkoordination im Bereich der Integration zu gewährleisten, sollen die kantonalen Ansprechstellen dem Bund Auskunft über die im Kanton getroffenen integrationsrelevanten Massnahmen, die zuständigen Stellen und deren Praxis geben (z.B. arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitsämter, Integrationsklassen der Berufsbildungsämter bzw. Berufsschulen, Massnahmen in den Schulen, etc.). Dies betrifft namentlich auch die Verwendung der vom Bund ausgerichteten finanziellen Beiträge und die Wirksamkeit der geförderten Massnahmen.

Die zuständigen kantonalen Stellen (namentlich Asyl- und Flüchtlingskoordinatoren, Arbeitsmarktbehörden und Integrationsdelegierte) verständigen sich über die Integrationsmassnahmen und stellen die innerkantonale Koordination sicher. Damit sollen Doppelfinanzierungen und Doppelstrukturen vermieden werden (Abs. 3).

Art. 10 Information

Diese Bestimmung konkretisiert Artikel 56 AuG. Ausländerinnen und Ausländer sollen wissen, was es für eine erfolgreiche Integration in der Schweiz braucht und was Behörden und Aufnahmegesellschaft von ihnen erwarten. Eine sachliche Information über die Migration fördert die für eine Integration notwendige Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung.

Diese Informationsaufgabe ist von den zuständigen Bundesstellen, namentlich auch von der Eidgenössischen Migrationskommission⁵, sowie den kantonalen und kommunalen Behörden wahrzunehmen⁶. Sie soll insbesondere auch durch die kantonale Ausländerbehörde oder die Einwohnerkontrolle der Gemeinde wahrgenommen werden, welche eigenständig für die Umsetzung verantwortlich sind. Neu zugezogene Ausländerinnen und Ausländer sollen auf diese Weise frühzeitig über die Bedeutung der Integration, namentlich auch über allenfalls im Kanton vorhandene Angebote von Integrationskursen oder -veranstaltungen und der Berufsberatung und -bildung, informiert werden.

Eine angemessene Information kann beispielsweise durch Abgabe von entsprechenden Informationsschriften oder durch den Hinweis auf spezielle Beratungsdienste erfolgen. Einzelne Kantone nehmen diese Aufgabe bereits heute wahr, indem zum Beispiel entsprechende Auskunftsdienste angeboten werden. Der Bewilligungsbehörde (oder der Einwohnerkontrolle) kommt als derjenigen staatlichen Stelle, mit der die ausländische Person in der Regel als erster in Kontakt kommt, im Integrationsprozess eine wichtige Rolle zu.

4. Kapitel: Finanzielle Beiträge

AuG und AsylG sehen für die Zielgruppen Ausländerinnen und Ausländer, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge verschiedene finanzielle Beiträge und unterschiedliche Finanzierungssysteme vor (namentlich Beiträge an Projekte bzw. Pauschalen). Derzeit stehen für Ausländerinnen und Ausländer ca. 14 Mio. Fr. pro Jahr zur Verfügung (Art. 55 AuG), für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen sind für Pauschalen (Art. 87 AuG und 88 AsylG) und Projekte (Art. 91 AsylG) jährlich rund 38 Mio. Fr. vorgesehen.

Im Hinblick auf den Bedarf einer effizienten und sachgemässen Verwendung dieser Förderungsmittel ist es angezeigt, die Umsetzung an folgenden Grundsätzen zu orientieren:

- Gemessen an den zur Verfügung stehenden Beträgen sind die Empfänger der Bundesmittel in erster Linie die Kantone, erst in zweiter Linie private Projektträgerschaften.
- Das Bundesamt soll somit nur im beschränkten Umfang direkt Beiträge an Integrationsprojekte ausrichten. Dies betrifft noch gewisse Förderungsbereiche der sozialen Integration gemäss Art. 55 AuG, längerfristig aber namentlich noch Modellvorhaben und Pilotprojekte von nationaler Bedeutung.
- Im Rahmen des AuG und des AsylG finanzierte Angebote sollen möglichst allen Zielgruppen offen stehen. Sie sollen dem konkreten Integrationsbedarf der zu integrie-

⁵ Der künftige Name der neuen Kommission steht im heutigen Zeitpunkt noch nicht fest.

⁶ Der Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern" des BFM vom Juli 2006 gibt eine Übersicht über die integrationsrelevanten Bereiche und die zuständigen Stellen.

renden Personen vor Ort entsprechen. Dies soll nicht am „falschen“ Rechtsstatus der an einem Angebot interessierten Person scheitern. Somit ist eine maximale Durchlässigkeit der Angebote und Fördermittel vorzusehen.

- Schliesslich ist sicherzustellen, dass Integrationsmassnahmen, welche über das AuG und das AsylG finanziert werden, keine Doppelstrukturen hervorrufen, indem sie Angebote schaffen, welche im Rahmen der Regelstrukturen bereits angeboten werden. „Sondermassnahmen“ für Ausländerinnen und Ausländer sollen möglichst vermieden werden, bzw. sind nur dort gerechtfertigt, wo aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen Hemmnisse im Zugang zu den Integrationsmassnahmen der Regelstrukturen bestehen.

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 11 Finanzielle Beiträge

Artikel 11 enthält eine Übersicht über die vom Bund ausgerichteten finanziellen Beiträge (Art. 55 und 87 AuG und Art. 88 und 91 Abs. 4 AsylG) an die Förderungsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer, Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen.

Art. 12 Begünstigte Personen

Artikel 12 führt die Personengruppen näher aus, die in den Genuss der in Artikel 11 genannten finanziellen Beiträge kommen können. Danach können finanzielle Beiträge ausgerichtet werden für Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung oder einer Niederlassungsbewilligung, für anerkannte Flüchtlinge und für vorläufig aufgenommene Personen. Sofern eine Tätigkeit mit öffentlichem Charakter (Art. 7) ausgeübt wird, können auch Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Art. 32 AuG) an Integrationsmassnahmen teilnehmen oder zur Teilnahme verpflichtet werden.

Das AuG verbessert die Rechtsstellung der vorläufig aufgenommenen Personen in den Bereichen der Integration und der Zulassung zur Erwerbstätigkeit sowie beim Familiennachzug. Die verbesserte Rechtsstellung wurde eingeführt, da sich gezeigt hatte, dass vorläufig aufgenommene Personen oft jahrelang und teilweise für immer in der Schweiz bleiben. Sowohl im Hinblick auf einen Verbleib in der Schweiz als auch auf den Erhalt ihrer Rückkehrfähigkeit ist es daher auch wichtig, sie in ihrer Integration zu unterstützen. Neu richtet der Bund den Kantonen zudem eine Integrationspauschale für diesen Personenkreis aus (vgl. Art. 19).

Absatz 3 des Verordnungsentwurfs statuiert den Grundsatz, dass die gestützt auf die Verordnung finanzierten Integrationsmassnahmen möglichst allen begünstigten Personen offen stehen sollen. Der Besuch eines Sprachkurses soll beispielsweise vom konkreten Bedarf abhängig gemacht werden und soll nicht an der formalen Rechtsstellung scheitern. Den Akteuren, welche mit konkreten Umsetzungsarbeiten betraut sind, soll hier ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt werden.

2. Abschnitt: Finanzielle Beiträge nach AuG

Art. 13 Ausrichtung der finanziellen Beiträge

Artikel 55 AuG ermöglicht finanzielle Beiträge des Bundes an Förderungsmassnahmen im Bereich der Integration, namentlich an den Spracherwerb.

Die vorliegende Verordnung unterscheidet drei Typen von Fördermassnahmen, zu welchen der Bund finanzielle Beiträge nach dem AuG ausrichten kann.

- Finanzierungsbeiträge an Einzelprojekte:
- Gesuche um Finanzierung von Einzelprojekten sind grundsätzlich beim BFM einzureichen. Wie bis anhin, kann das BFM in Absprache mit den kantonalen Behörden zudem die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen - sofern sie über die nötigen Strukturen verfügt - ermächtigen, Gesuche für Projekte entgegen zu nehmen und mit einer Empfehlung an das BFM weiterzuleiten. Die Kommission nimmt zu den eingegangenen Gesuchen Stellung. Das BFM entscheidet über die Gewährung der finanziellen Beiträge.
- Programme:
Im Rahmen der vorliegenden Integrationsverordnung soll die Entwicklung eines verstärkten Einbezugs der Kantone beim Entscheid über einzelne Integrationsmassnahmen ausgebaut werden. Finanziert wird hier seitens des BFM nicht mehr das einzelne Projekt, sondern ein Massnahmepaket, welches in der Regel aus einem Bündel von Projekten besteht. Ausgerichtet werden die finanziellen Beiträge gestützt auf einen Leistungsvertrag. Dieser beinhaltet namentlich Ausrichtung und Zielsetzung des Programms sowie Indikatoren für die Messung der Zielerreichung. Vertragsnehmer sind in der Regel Kantone, Gemeinden oder Kommunalverbände, welche über Strukturen, Erfahrung und Ressourcen verfügen.
- Modellvorhaben:
Modellvorhaben sind Pilotprojekte, welche namentlich dazu dienen, Innovationen von nationaler Bedeutung zu fördern und die den Erfahrungsaustausch mit den Akteuren der Integrationsförderung sicherstellen. Ziel und Zweck solcher Vorhaben ist es namentlich, den Kantonen, Gemeinden und nicht-staatlichen Akteuren Erkenntnisse zur Verfügung zu stellen, welche für eine erfolgreiche Integrationsförderung unabdingbar sind. Für Personen aus dem Asylbereich finanziert das BFM zum Beispiel mehrere grössere Pilotprojekte, welche für die verbesserte berufliche Integration von Flüchtlingen Erkenntnisse bringen sollen („Flüchtlingslehre“). Modellvorhaben und Projekte von nationaler Bedeutung sind auch im Rahmen des Integrationsförderungskredits für Ausländerinnen und Ausländer bereits bisher unterstützt worden (vgl. Schwerpunkt E der Prioritätenordnung EJPD 2004 – 2007).

Art. 14 Förderungsbereiche

Diese Bestimmung enthält beispielhaft Bereiche der sozialen Integration, welche im Rahmen von Artikel 55 AuG gefördert werden können. Eine herausragende Bedeutung hat dabei der Spracherwerb sowie die Unterstützung von sozialen Kontakten im Rahmen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Der Integrationsbericht des BFM hat nachgewiesen, dass Sprachkenntnisse und soziale Kontakte ausschlagende Faktoren bei der beruflichen Integration und für den Bildungserfolg sind. Es sollen auch Massnahmen gefördert werden, die zu einem chancengleichen und diskriminierungsfreien Zu-

gang zu den regulären Strukturen der Schule, der Berufsbildung, des Arbeitsmarkts oder des Gesundheitswesens führen (z.B. durch Ausbildung von Schlüsselpersonen und gezielte Information).

Neben diesen genannten kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Departement) weitere Förderungsbereiche festlegen.

Art. 15 Schwerpunktprogramm

Auch künftig erlässt das Departement für mehrere Jahre ein Schwerpunktprogramm (bis anhin Prioritätenordnung) für die Integrationsförderung des Bundes. Dieses wird neu vom BFM unter Mitwirkung der Kommission erstellt.

Bei der Erarbeitung werden Kantone, Gemeinden, Sozialpartner und nichtstaatliche Organisationen in geeigneter Form beigezogen. Damit soll das Schwerpunktprogramm praxisbezogen ausgestaltet werden. Die Koordination mit den Integrationsbemühungen anderer Bundesstellen soll auch hier vermeiden, dass Doppelspurigkeiten entstehen oder Bereiche gefördert werden, welche durch die Regelstrukturen abgedeckt werden sollten. So wird sich auch die Sprachförderung für Ausländerinnen und Ausländer, welche gemäss Ausländergesetz ein wichtiger Bereich der sozialen Integration ist, hauptsächlich auf schwer erreichbare Personen ausrichten, welche keinen Zugang zu den Regelangeboten haben (Jugendliche im Familiennachzug; Frauen mit Betreuungsaufgaben etc.). Eine besondere Beachtung sollen auch Massnahmen erhalten, die dazu beitragen, dass Ausländerinnen beispielsweise bei der Berufsbildung und in den sozialen Strukturen von der Chancengleichheit profitieren können.

Übersteigen die eingereichten Gesuche die verfügbaren Mittel, werden sie aufgrund des Schwerpunktprogramms beurteilt.

Art. 16 Einreichung und Prüfung der Gesuche

Bis anhin waren die Gesuche um finanzielle Beiträge bei der Kommission einzureichen. Für die Einreichung und Prüfung der Gesuche sieht die Verordnung folgende Regelung vor:

- Die Gesuche um finanzielle Beiträge sind grundsätzlich beim BFM einzureichen und werden durch dieses geprüft. Das BFM kann jedoch wie bis anhin in Absprache mit den kantonalen Behörden die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen ermächtigen, Gesuche für Projekte entgegenzunehmen und mit einer Empfehlung an das BFM weiterzuleiten. Die Kommission ist berechtigt, zu diesen Gesuchen Stellung zu nehmen (vgl. Art. 58 Abs. 4 AuG).
- Im Sinne einer Ausnahmeregelung kann die Kommission ebenfalls Gesuche entgegennehmen und prüfen. Das vom Departement periodisch erlassene Schwerpunktprogramm sowie die damit zusammenhängenden Ausschreibungsunterlagen legen fest, welche Gesuche bei der Kommission eingereicht und dort geprüft werden können. Im Vordergrund stehen dabei Projekte von nationaler Bedeutung, namentlich Pilotprojekte oder Modellvorhaben (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. d), welche in der Regel von nichtstaatlichen Organisationen (Ausländerorganisationen, Sozialpartner, Interessenverbände, Wissenschaft, etc.) beantragt und durchgeführt werden.

Der Entscheid über die Ausrichtung der finanziellen Beiträge erfolgt in jedem Fall durch das Bundesamt.

Art. 17 Stellungnahme der Kommission

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung. Wie bis anhin kann die Kommission zu den eingereichten Gesuchen zuhanden des BFM eine Stellungnahme abgeben.

Art. 18 Entscheid und Modalitäten der Auszahlung

Die bisherige Regelung sah vor, dass für Beträge bis zu 300'000 Franken das BFM über die Gewährung von Finanzhilfen entschied. Für höhere Beträge war das Departement zuständig. Von dieser Regelung wurde seit Einführung des Integrationsförderungsprogramms des Bundes nie Gebrauch gemacht, da bisher nur Beiträge für Einzelprojekte gewährt wurden, deren Höhe immer in die Zuständigkeit des BFM fiel. In Zukunft sollen vermehrt Programme (Bündel von Projekten) mit den kantonalen Stellen vereinbart werden (vgl. Art. 13 Abs. 2). Hier soll dem BFM die Möglichkeit gegeben werden, neben dem Inhalt des Programms auch die Höhe des finanziellen Beitrags zu bestimmen.

3. Abschnitt: Integrationsbeiträge für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge

Art. 19 Integrationspauschale

Der Bund bezahlt den Kantonen für jeden anerkannten Flüchtling und für jede vorläufig aufgenommene Person eine Integrationspauschale von 6'000 Franken. Sie wird als einmaliger Betrag bei der Anerkennung als Flüchtling beziehungsweise der Anordnung der vorläufigen Aufnahme ausgerichtet. Die Auszahlung erfolgt quartalsweise. Mit diesen Beiträgen des Bundes sollen prioritär die berufliche Integration und der Spracherwerb gefördert werden. Es geht vor allem darum, Massnahmen zu finanzieren, durch die die Betroffenen an die Regelstrukturen herangeführt werden.

Es können ferner auch Massnahmen finanziert werden, die eine soziale Integration für Personen bezwecken, die wegen ihres Gesundheitszustandes oder Familienpflichten etc. nicht direkt in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Damit sollen die Voraussetzungen für eine spätere berufliche Integration geschaffen werden.

In den vergangenen Jahren hat die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) im Auftrag des Bundes Integrationsprojekte unterstützt, mit welchen spezifische, die Regelstrukturen ergänzende Massnahmen zur Förderung namentlich der beruflichen Integration getroffen wurden. Mit der Integrationspauschale sollen notwendige und erfolgreiche Integrationsprojekte nun nicht mehr durch den Bund, sondern durch die Kantone unterstützt werden.

Die integrativen Teile der heutigen Pauschalen für Flüchtlinge (Sprachpauschale, berufliche Integration, etc.) wurden bei der Berechnung der Kostenneutralität der Globalpauschale nicht berücksichtigt, da sie neu mit der Integrationspauschale abgegolten werden (vgl. dazu Art. 24 - 27 EAsylV 2 sowie den erläuternden Bericht zur Revision der Asylverordnung 2 zu den genannten Bestimmungen).

Neu werden auch Integrationsbeiträge für vorläufig aufgenommene Personen ausgerichtet. Die Integrationspauschale für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen

soll gleich hoch sein. 20 % des Beitrages werden erfolgsorientiert ausgerichtet. Als Indikator des Erfolgs dient die Erwerbsquote unter Berücksichtigung des kantonalen Arbeitsmarktes.

Die zuständigen kantonalen Stellen (namentlich Asyl- und Flüchtlingskoordinatoren, Arbeitsmarktbehörden und Integrationsdelegierte) verständigen sich über die Integrationsmassnahmen und stellen die innerkantonale Koordination sicher. Zudem informieren die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen das BFM periodisch über die getroffenen Massnahmen und deren Finanzierung sowie die erzielten Ergebnisse (vgl. Art. 9). Damit sollen Doppelfinanzierungen und Doppelstrukturen vermieden werden.

Die Integrationspauschale wird an die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen ausgerichtet. Diese Vorgehensweise entspricht auch einer Anregung der Konferenz der Kantonsregierungen (vgl. dazu z.B. die konsolidierte Haltung der Kantonsregierungen zu den Empfehlungen und dem Bericht der TTA über die rechtlichen Integrationshemmnisse)

Bei Zweckentfremdung ist die Integrationspauschale zurückzuerstatten.

Mit der Teilrevision des Asylgesetzes wurde die Rechtsstellung der vorläufig aufgenommenen Personen auch im Bereich der Erwerbstätigkeit per 1. Januar 2007 verbessert. Schon im Bundesratsantrag vom 19. Oktober 2006 zur teilweisen Inkraftsetzung der Änderungen vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie Inkraftsetzung der Änderung vom 16. Dezember 2005 des AHV-Gesetzes wurde darauf hingewiesen, dass dies zu einer gewissen Mehrbelastung im Bereich der Arbeitslosenversicherung führen kann. Die Mehrbelastung kann noch nicht näher bezeichnet werden. Der Bundesrat hat am 8. November 2006 das EJPD und das EVD beauftragt, zu prüfen, in welchem Umfang zusätzliche Aufwendungen für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung von vorläufig aufgenommenen anfallen und wie diese finanziert werden können. Die entsprechenden Arbeiten sind im heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Je nach Ergebnis werden sich weitere Anpassungen von Verordnungen ergeben.

Absatz 4 des Verordnungsentwurfs regelt die Indexierung der Pauschalen. Die Integrationspauschale wird jährlich gestützt auf den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst.

Art. 20 Weitere Integrationsbeiträge

Neben der Ausrichtung von Pauschalen kann das BFM gestützt auf das AsylG weiterhin in beschränktem Umfang auch Beiträge an einzelne Projekte ausrichten. Hier stehen Modellvorhaben oder Pilotprojekte von nationaler Bedeutung im Vordergrund (vgl. Ausführungen vorne zu Art. 13).

5. Kapitel: Kommission

Art. 21 Tätigkeitsbereich

Der Tätigkeitsbereich der Kommission ergibt sich im Wesentlichen aus Artikel 58 AuG, ergänzt mit dem Aufgabenbereich der ehemaligen Kommission für Flüchtlingsfragen. Er umfasst Fragen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommen

Personen ergeben. Die Kommission befasst sich in diesem Zusammenhang mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen. Zudem beteiligt sie sich am internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

Art. 22 Information

In Abgrenzung zum Informationsauftrag des Bundes (vgl. Art. 56 AuG und Ausführungen zu Art. 10) orientiert die Kommission die Öffentlichkeit über ihre eigenen Tätigkeiten. Im Rahmen ihrer Publikationsorgane (z.B. terra cognita) und Veranstaltungen kann sie Stellungnahmen, Empfehlungen und Grundlagenarbeiten im Zusammenhang mit der besonderen Situation von Ausländerinnen und Ausländern veröffentlichen.

Art. 23 - 26

Diese Bestimmungen betreffen Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission, die Vermittlungsfunktion, den Tätigkeitsbericht sowie die Geheimhaltungspflicht. Sie wurden aus der geltenden Integrationsverordnung übernommen.

Art. 27 Organisation

Diese Bestimmung konkretisiert Artikel 58 Absatz 1 AuG. Sie hält fest, dass die Kommission aus 30 Mitgliedern besteht, welche vom Bundesrat gewählt werden. Es handelt sich damit um eine grosse Kommission; dies lässt sich jedoch mit dem weiten Aufgabengebiet rechtfertigen. So werden zum einen die klassischen Beratungsaufgaben wahrgenommen; zum anderen ist die Kommission auch mit Aufgaben im Integrationsförderungsbereich betraut (vgl. hierzu Art. 15 Abs. 3 und 17). Das Präsidium setzt sich aus drei Personen zusammen. Auf eine paritätische Besetzung der Mitglieder bezüglich der Nationalität wird verzichtet. Eine angemessene Vertretung von Ausländerinnen und Ausländern muss jedoch gewährleistet werden.

Die Kommission ist wie bis anhin administrativ dem BFM zugeordnet. Im Übrigen organisiert sie sich selbst.

Art. 28 Verhältnis zum BFM

Auch diese Bestimmung wurde aus der geltenden Integrationsverordnung übernommen.