

Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes

Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen

- **06.3445 Fritz Schiesser "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe" vom 25. September 2006, am 11. März 2008 als Prüfungsauftrag überwiesen**
- **06.3765 SP-Fraktion "Aktionsplan Integration" vom 19. Dezember 2006, am 2. Juni 2008 überwiesen**

5. März 2010

Übersicht

Das per 1. Januar 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) legt erstmals auf Bundesgesetzesebene die Grundzüge einer staatlichen Integrationspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden fest. Die Integrationspolitik basiert einerseits auf einer breit gefächerten Förderungspolitik. Diese setzt in erster Linie in den vorhandenen Strukturen der integrationspolitisch bedeutsamen Bereiche, den so genannten Regelstrukturen (wie z.B. die Schule, die berufliche Bildung, der Arbeitsmarkt oder das Gesundheitswesen) an und sieht darüber hinaus ergänzende spezifische Massnahmen vor (v.a. Sprachförderung, berufliche Integration, Beratung, Information). Andererseits stellt sie im Ausländerrecht Erfordernisse zur Integration auf (Respektierung der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Wille zu Bildung und Arbeit, landessprachliche Kenntnisse); hier hat der Bundesrat mit dem Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen. In den letzten Jahren haben Bund, Kantone und Gemeinden die notwendigen Schritte zur Umsetzung dieser Politik getroffen.

Der Bundesrat hat aufgrund der parlamentarischen Aufträge durch die Motionen Schiesser (06.3445) sowie SP-Fraktion (06.3765) die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes aus einer Gesamtsicht heraus und gestützt auf breite Konsultationen geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass sich der eingeschlagene Weg grundsätzlich als sinnvoll erweist und weiterbeschritten sowie punktuell verstärkt werden soll.

Die Grundzüge eines möglichen Integrationsgesetzes, wie sie in der Motion Schiesser skizziert worden sind, finden sich weitgehend bereits im heutigen AuG. Dieses ist hinsichtlich der Zielsetzungen (Prinzip des "Fördern und Fordern", Ziel der Chancengleichheit, Zuständigkeit der Regelstrukturen) sowie der Ausrichtung der spezifischen Integrationsförderung zu ergänzen. Denkbar ist auch, die Integrationsbestimmungen aus dem AuG auszugliedern und in einen neuen Erlass (Integrationsrahmengesetz) zu überführen. Die von einigen Stimmen geforderte Festlegung allgemeingültiger Integrationserfordernisse, die für die gesamte Wohnbevölkerung gälten, wäre nach Ansicht des Bundesrates nicht verhältnismässig sowie namentlich hinsichtlich der Form ihrer Sanktionierung problematisch. In der bestehenden Rechtsordnung, namentlich im Bereich von Sozialhilfe und Sozialversicherungen, bestehen heute bereits Möglichkeiten, bei der Verweigerung von beruflichen Integrationsbemühungen entsprechende Sanktionen auszusprechen.

Die geltende Integrationspolitik kann allerdings durch Verbesserungen in den folgenden vier Bereichen gestärkt werden:

1. Durch den föderalistischen Staatsaufbau und die thematische Breite der Integration sind viele Akteure für Integration zuständig und die Verantwortlichkeiten nicht immer klar. Der Gedanke der Integration als Querschnittsaufgabe und verbindlicher Grundauftrag der zuständigen Regelstrukturen soll stärker verankert werden. Dies kann erreicht werden, indem entsprechende Regelungen in die rechtlichen Grundlagen der Regelstrukturen aufgenommen werden. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass dadurch die Frage beantwortet wird, welche Bundeskompetenzen in welchem Umfang in den verschiedenen Bereichen vorhanden sind. Darüber hinaus lässt sich

in den jeweiligen Sachbereichen spezifisch festlegen, auf welche Art und Weise und durch welche Stellen ein rechtlicher Auftrag für integrations- oder integrationsförderungspolitische Massnahmen erteilt werden soll. Verankert man Integration in vorhandenen Regelwerken, lässt sich schliesslich das Prinzip der Nichtdiskriminierung sachspezifisch festmachen und auch gewährleisten, dass Massnahmen nicht nur der ausländischen Bevölkerung, sondern auch anderen Bevölkerungsgruppen mit Integrationsproblemen zugute kommen.

2. Eine Weiterentwicklung drängt sich auch in der spezifischen Integrationsförderung auf. Hier erweisen sich die Zuständigkeiten, die unterschiedlichen Situationen der Ausländerinnen und Ausländer einerseits und der Kantone andererseits, die Schwierigkeit der Erreichbarkeit der Migrantinnen und Migranten sowie die in quantitativer und teilweise auch qualitativer Hinsicht ungenügenden Angebote der spezifischen Integrationsförderung als Herausforderungen. Vorgeschlagen wird, dass der Bund eine aktive strategische Rolle übernimmt. Er leistet einen finanziellen Beitrag an kantonale Integrationsförderungsprogramme, indem er diesen Beitrag mit verbindlichen Zielen (Information und Beratung sowie Bildung und Arbeit) verbindet und im Bereich der Qualitätssicherung Instrumente entwickelt. Gleichzeitig lässt er den Kantonen Flexibilität für weitere, dem jeweiligen Bedarf entsprechende Schwerpunktsetzungen. Als neue Massnahme sollen alle Zuwandernden systematisch in einem persönlichen Gespräch begrüsst sowie auf die an sie gestellten Erwartungen und auf ihre Möglichkeiten in der Schweiz aufmerksam gemacht werden ("Erstinformation"). Dabei sollen unter Berücksichtigung persönlichen Situation die Potentiale besser genutzt sowie allfällige Integrationsrisiken frühzeitig erkannt und dort, wo nötig, gezielte Massnahmen getroffen werden können. Die flächendeckende Erstinformation stellt im Ergebnis auch eine integrationspolitische Antwort auf die Personenfreizügigkeit mit EU-/EFTA-Ländern dar. Derzeit besteht der Bundesbeitrag an die spezifische Integrationsförderung aus den rund 16,5 Mio. Franken aus dem Schwerpunktprogramm EJPD sowie aus der Integrationspauschale, die für das Jahr 2010 mit 58 Mio. Franken veranschlagt werden. Zur Erreichung der gewünschten Breitenwirkung sowie als Beitrag zur Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme soll der Bund ab 2014 seinen finanziellen Beitrag um rund 20 Millionen Franken pro Jahr ausbauen und dies mit einer Mitfinanzierungspflicht durch die Kantone verknüpfen.

3. Der Bundesrat stellt fest, dass eine Integrationsförderung, die darauf zielt, Migrantinnen und Migranten in ihrer Eigenverantwortung und der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu unterstützen, mit einer Politik gegen Diskriminierungen einhergehen muss. Der Bundesrat sieht nicht in der Schaffung von neuen Bestimmungen Handlungsbedarf, sondern bei den Massnahmen zur Durchsetzung des geltenden Rechts sowie in der breiteren Verankerung des Diskriminierungsverbots.

4. Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, periodisch mit allen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Migrationsbevölkerung den Integrationsdialog weiterzuführen. Zur Umsetzung des Dialogs sollen bestehende Gremien dienen und keine neuen geschaffen werden. Der Bundesrat unterstützt die im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz geplante zweite nationale Integrationskonferenz, die unter Beizug von Kreisen der Wirtschaft und Gesellschaft im Frühjahr 2011 stattfinden soll.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage und Vorgehen	5
2 Parlamentarischer Auftrag	6
2.1 Motion Schiesser (06.3445) "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe"	6
2.2 Motion SP-Fraktion (06.3765) „Aktionsplan Integration“	7
2.3 Weitere parlamentarische Vorstösse	8
2.4 Laufende Vorhaben	9
3 Die Schweizerische Migrations- und Integrationspolitik im europäischen Kontext	13
3.1 Schweizerische Migrationspolitik	13
3.2 Die schweizerische Integrationspolitik im europäischen Vergleich	15
4 Ist-Zustand der Integrationspolitik des Bundes in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Gemeinden	20
4.1 Ziele der Integrationspolitik	20
4.2 Integration als ausländerrechtliches Erfordernis	21
4.3 Staatliche Integrationsförderung	24
4.3.1 Integrationsförderung in den Regelstrukturen	24
4.3.2 Spezifische Integrationsförderung	26
5 Möglichkeiten und Grenzen integrationsrechtlicher Regelung durch den Bund	30
5.1 Möglichkeiten und Einschränkungen im Bereich ausländerrechtlicher Erfordernisse	30
5.2 Möglichkeiten und Einschränkungen im Bereich der Integrationsförderung durch den Bund (föderalistische Kompetenzordnung)	31
5.3 Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Eingriffskompetenz	32
5.4 Stellungnahme des Bundesrates zur Forderung nach einem Integrationsgesetz	34
6 Handlungsbedarf auf Bundesebene	35
6.1 Aufnahme von Integrationsartikeln in die Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen im Rahmen einer Gesamtvorlage	37
6.2 Entwicklung von Massnahmen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung	40
6.2.1 Kantonale Integrationsprogramme	41
6.2.2 Erstinformation	43
6.2.3 Finanzielle Auswirkungen	45
6.2.4 Vorgehen Weiterentwicklung spezifische Integrationsförderung	46
6.3 Verstärkung des Diskriminierungsschutzes	46
6.4 Mitwirkung des Bundes am Integrationsdialog	49
7 Fazit	49

1 Ausgangslage und Vorgehen

Das per Anfang Januar 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer¹ (AuG) legt erstmals auf Bundesgesetzesebene die Grundzüge einer staatlichen Integrationspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden fest. In der Entwicklungsphase des neuen Gesetzes sowie im Rahmen von dessen Umsetzung haben in den letzten Jahren Bund, Kantone und Gemeinden Massnahmen zur Implementierung dieser Politik getroffen.

Mit der Überweisung der Motion Schiesser "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe" (06.3445) und der Motion der sozialdemokratischen Fraktion „Aktionsplan Integration“ (06.3765) haben die eidgenössischen Räte den Bundesrat beauftragt, aus einer Gesamtsicht heraus verbindliche rechtliche und programmatische Grundlagen der Integrationspolitik zu entwickeln, die über das Integrationskapitel im AuG hinausgehen. Zudem haben verschiedene parlamentarische Vorstösse punktuelle Veränderungen vorgeschlagen (siehe Kap. 2.3). Gleichzeitig gilt es, verschiedene verwandte Vorhaben zu berücksichtigen, die für die Integrationspolitik von Bedeutung sind (siehe Kap. 2.4).

Dieser Bericht stützt sich einerseits auf die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen AuG und der darauf gestützten Neuausrichtung der Integrationsförderung des Bundes; hierzu liegen einschlägige Berichte und Analysen vor.²

Andererseits basiert der Bericht auf breit abgestützten Konsultationen von Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Städten und Gemeinden sowie von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kreisen. Zu nennen sind hier die Arbeiten im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)³ – der politischen Plattform der Exekutiven von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden – sowie der Austausch mit den kantonalen Regierungskonferenzen (Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Konferenz der kantonalen Sozialdirek-

¹ SR 142.20

² Von Bedeutung sind namentlich der Grundlagenbericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" (Integrationsbericht 2006), der Bericht zum Massnahmenpaket des Bundes zur Integrationsförderung (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) und die jährlichen Monitoringberichte zu dessen Umsetzungsfortschritten (Bericht Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008 und 2009), die Erkenntnisse aus den spezifischen Integrationsmassnahmen des Bundes für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen in den Jahren 2006–2008 (Synthesebericht vom 12. September 2008), die Ergebnisse der Berichterstattung und der Evaluationen zur Neuausrichtung der Integrationsförderung (Jahresbericht 2008 „Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen“), sowie die Arbeiten und Erkenntnisse zur Sprachförderung (Programmkonzepte der Kantone, Synthesebericht vom 11. Februar 2009, Rahmen-curriculum Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten vom 20. Oktober 2009). Alle Berichte sind von der Webseite des Bundesamtes für Migration abrufbar: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html.

³ Der Bericht "Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik" und die dazugehörige Dokumentation, die von einer tripartiten Projektleitung (Bund, Kantone, Städte) sowie einer breit zusammengesetzten Expertengruppe (betroffene Behörden, Sozialpartner, Migrationsbevölkerung, Zivilgesellschaft) als Grundlage für die Empfehlungen der TAK im Juni 2009 erarbeitet wurden, geben eine Gesamtsicht zu den Entwicklungen in allen integrationsrelevanten Bereichen (Bildung, Arbeit/Soziale Sicherheit/Gesundheit, Gesellschaft, Politische Partizipation/Einbürgerung), auf allen drei politischen Ebenen sowie in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Bericht ist abrufbar von der Webseite der TAK: <http://www.tak-cta.ch/>.

torinnen und Sozialdirektoren) und Fachkonferenzen (Konferenz der kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten, Asyl- und Flüchtlingskoordinatorinnen und -koordinatorenkonferenz).

Dieser Bericht des Bundesrates an die eidgenössischen Räte ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 fasst die parlamentarischen Aufträge und Vorschläge zusammen.
- Kapitel 3 verortet die schweizerische Migrations- und Integrationspolitik im europäischen Kontext.
- Kapitel 4 gibt die Situation der aktuellen Integrationspolitik wieder; aufgezeigt werden die Ziele und die Begrifflichkeit der Integrationspolitik, die ausländerrechtlichen Erfordernisse hinsichtlich Integration, denen Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen von Bewilligungen zu entsprechen haben, sowie die laufenden Bemühungen zur Integrationsförderung durch Staat und Gesellschaft.
- In Kapitel 5 werden die Möglichkeiten und Grenzen eines Integrationsgesetzes diskutiert (Geltungsbereich bei EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern, föderalistische Kompetenzordnung, staatliche Eingriffsmöglichkeiten). Gestützt darauf nimmt der Bundesrat Stellung zur Forderung nach einem Integrationsgesetz.
- In Kapitel 6 werden die vier Bereiche skizziert, in denen der Bundesrat auf Bundesebene Handlungsbedarf für die zielgerichtete Weiterentwicklung der Integrationspolitik erkennt.
- Kapitel 7 legt im Einzelnen dar, auf welche Weise mit den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrats den Grundanliegen der Motion Schiesser und der SP-Motion entsprochen wird.

Mit "Ausländerinnen und Ausländern" werden in diesem Bericht Personen ohne Schweizer Bürgerrecht bezeichnet. Integration betrifft nicht nur Personen ohne Schweizer Bürgerrecht, sondern auch Schweizerinnen und Schweizer, mit oder ohne Migrationshintergrund. In diesem Bericht wird auch der Begriff „Migrantinnen und Migranten“ verwendet, im Bewusstsein, dass auch dieser Begriff der Heterogenität der Integrationssituation nicht vollumfänglich Rechnung zu tragen vermag.

2 Parlamentarischer Auftrag

2.1 Motion Schiesser (06.3445) "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe"

Die Motion "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe" (06.3445) wurde am 25. September 2006 durch den damaligen Glarner Ständerat Fritz Schiesser (FDP) eingereicht. Damit wurde die Schaffung eines Rahmengesetzes zur Integration mit folgenden Eckwerten vorgeschlagen: Integration ist eine staatliche und gesellschaftliche Kernaufgabe; Integration ist eine Voraussetzung und ein wichtiges Element einer zukunftsgerichteten und erfolgreichen Bildungs-, Gesellschafts- und Arbeitsmarktpolitik; Integrationspolitik erfolgt aktiv und beruht auf dem Grundsatz Fördern und Fordern.

Die Motion schlägt im Hinblick auf die Massnahmen zur Integrationsförderung vor, dass der Bund a. zusammen mit den Kantonen den Grundbedarf an Information und

an Sprach- und Integrationskursen festlegt; b. die Qualitätssicherung und fortlaufende Optimierung (Controlling) steuert; c. die Integration fördert, indem er Integrationsmassnahmen der Kantone mitfinanzieren kann; d. Finanzierungsgrundsätze festlegt (finanzielle Selbstbeteiligung der zu Integrierenden). Die Kantone sollen die über den Grundbedarf hinausgehenden spezifischen Integrationsmassnahmen festlegen. Kantone und Gemeinden sollen für die operative Umsetzung der Integrationspolitik zuständig sein.

Begründet wurde die Motion mit der Überlegung, dass die Schweiz – auch aus bevölkerungs- und finanzpolitischen Gründen – ein eminentes Interesse daran habe, die Integration der immigrierten Menschen und der hier geborenen Kinder der Migranten so zu fördern, dass sie motiviert und in der Lage sind, einen Beitrag an das wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Gedeihen des Landes zu leisten.

Der Bundesrat hat die Motion am 29. November 2006 mit Verweis auf das neue Integrationskonzept im AuG und das damals sich in Entwicklung befindende Massnahmenpaket des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen 2007, siehe Kap. 4.3.1) als verfrüht abgelehnt. Die Motion wurde am 21. März 2007 jedoch vom Ständerat angenommen. Am 19. Dezember 2007 wurde sie vom Nationalrat in einen Prüfungsauftrag umgewandelt. Am 11. März 2008 hat der Ständerat zugestimmt und die Motion in dieser Form überwiesen.

2.2 Motion SP-Fraktion (06.3765) „Aktionsplan Integration“

Die Sozialdemokratische Fraktion reichte die Motion „Aktionsplan Integration“ am 19. Dezember 2006 im Nationalrat ein. Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Kantonen auf das Inkrafttreten des Ausländergesetzes hin einen nationalen Aktionsplan Integration zu erarbeiten. Dabei sollen die im Bericht des BFM „Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz: Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs“ (Juni 2006, siehe Kap. 4.3.1) aufgeführten Herausforderungen prioritär angegangen werden. Insbesondere soll die Integrationsoffensive die schulischen und sprachlichen Defizite der Kinder mit Migrationshintergrund zu beheben helfen. Für Eltern (insbesondere die Mütter) sollen zudem bedarfsgerechte Sprachangebote konzipiert werden.

Laut dem Begründungstext soll sich die Integrationsoffensive des Bundes an folgenden Vorgaben orientieren: 1. Integration der ersten Stunde durch Integrationsvereinbarung; 2. Chancengleichheit für alle im Bildungsbereich forcieren; 3. Zentrale Steuerung der Integrationspolitik durch den Bund, 4. Förderung der Integration in Vereinen. Dazu sollen die Mittel für die Integrationsförderung massiv erhöht werden und im Sinne der Planungssicherheit der Kredit über einen Zeitraum von mehreren Jahren gesprochen werden.

Der Bundesrat empfahl die Motion zu Ablehnung mit der Begründung, dass die damals angelaufenen Arbeiten zum Massnahmenpaket (siehe Kapitel 4.3.1) die geforderten Prioritäten Sprache, Bildung und Arbeit, insbesondere für Jugendliche, verfolgten und damit die Forderungen des Aktionsplans weitgehend erfüllt würden. Er führte auch aus, dass im Bereich der schulischen Bildung die Kompetenzen weitgehend bei den Kantonen liegen. Zudem verwies er darauf, dass es auf der

Grundlage des neuen AuG den Kantonen vorbehalten sei, Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Dieses Instrument könne nicht flächendeckend eingesetzt werden, da dies die im Personenfreizügigkeitsabkommen geregelte Inländergleichbehandlung der EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger verletzen würde.

Der Nationalrat stimmte der Motion am 19. Dezember 2007 als Erstrat zu. Der Ständerat schloss sich dem Nationalrat an und überwies die Motion am 2. Juni 2008 an den Bundesrat.

2.3 Weitere parlamentarische Vorstösse

Verschiedene weitere parlamentarische Vorstösse, die durch die eidgenössischen Räte nicht überwiesen worden sind, haben in den vergangenen zwei Jahren eine stärkere Berücksichtigung von Integration bei ausländerrechtlichen Entscheiden gefordert oder schlugen neue Integrationsfördermassnahmen vor.⁴ Der Bundesrat empfahl sowohl die mehr Integration fordernden wie auch die fördernden Vorschläge zur Ablehnung mit der Begründung, dass die Änderungsvorschläge kurz nach der Einführung des neuen AuG verfrüht seien. In der Beantwortung dieser Vorstösse wies der Bundesrat zudem stets darauf hin, dass im Rahmen des Berichts in Erfüllung der Motion Schiesser Gelegenheit bestehe, verschiedene Anliegen in einer Gesamtsicht zu prüfen. Ausserdem wurden die Absichten der parlamentarischen Initiative Gerhard Pfister (08.420), der parlamentarischen Initiative Philipp Müller (08.406), der Motion der SVP-Fraktion (08.3094) sowie der Motion Lukas Reimann (08.3059) im Gegenvorschlag des Bundesrats zur Ausschaffungsinitiative weitgehend aufgenommen.

Auch im Bereich der Einbürgerungen wurde durch verschiedene Vorstösse Optimierungen der bürgerrechtlichen Erfordernisse hinsichtlich Integration gefordert. Hier

⁴ Parlamentarische Initiative Gerhard Pfister „Integration gesetzlich konkretisieren“ (08.420), parlamentarische Initiative Philipp Müller „Rückstufung eines niedergelassenen, integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter“ (08.406), Motion der SVP „Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren“ (08.3094) sowie Motion Lukas Reimann „Niederlassungsbewilligung nur mit ausreichenden Sprachkenntnissen“ (08.3059). So etwa die Postulate der Grünen Fraktion „Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten während der Arbeitszeit“ (08.3817), „Unterricht fremdsprachiger Kinder in der Muttersprache“ (08.3816) sowie „Stärkere Vertretung von Personen mit Migrationshintergrund in den ausserparlamentarischen Kommissionen“ (08.3814), das Postulat der Grünen Fraktion „Einführung anonymer Lebensläufe bei der Personalauswahl des Bundes“ (08.3815), die Motion der Grünen Fraktion „Einstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesverwaltung“ (08.3813) und die Motion André Daguet „Sprachliche Integration von Migranten und Migrantinnen mittels Bildungsgut-scheinen und Zeitkredit“ (08.3159) sowie die in der Wintersession 2009 eingereichten Motionen Andy Tschümperlin „Willkommenskultur durch Begrüssung“ (09.4233), Andy Tschümperlin „Bedarfsgerechte Angebote von Sprachkursen“ (09.4230), Liliane Maury Pasquier „Bedarfsgerechte Angebote von Sprachkursen“ (09.4341), die Motion Jacques-André Maire „Abstimmung über die Anti-Minarett-Initiative und Integration“ (09.4039), das Postulat Bea Heim „Starke Eltern. Starke Kinder“ (09.4233) und die Interpellation Christophe Darbellay „Verschleierung und Integration“ (09.4308). Motion Andy Tschümperlin „Einbürgerungsstandard Sprache. Berücksichtigung der Heterogenität“ (08.3302), Motion Roberto Schmidt und Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerats „Gute Kenntnisse einer Landessprache und Integration als Voraussetzung“ (09.3005; 08.3499) sowie parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion „Keine Einbürgerung ohne gute mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse“ (08.468).

verwies der Bundesrat darauf, dass in der laufenden Revision des Bürgerrechtsgesetzes⁵ (BüG) die Integration einen Schwerpunkt darstelle.

Die FDP-Liberale Fraktion hat im Übrigen in der Wintersession 2009 die Motion „Erarbeitung eines Rahmengesetzes für Integration“ (09.4160) eingereicht, welche die Forderung der Motion Schiesser nach der Erarbeitung eines Rahmengesetzes Integration wiederholt.

2.4 Laufende Vorhaben

Für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes sind des Weiteren folgende bereits laufende politische Prozesse relevant:

Revision des Asylgesetzes⁶ (AsylG) und des AuG: Der Bundesrat hat im Januar 2009 eine Vorlage zur Revision des AsylG und des AuG in die Vernehmlassung gegeben. Die Integrationsförderung ist durch die Revision von Artikel 55 AuG betroffen. Diese Revision bezweckt, die finanziellen Beiträge zur Integration aller Ausländergruppen gemeinsam im AuG statt wie bisher in AuG und AsylG zu regeln. Damit werden eine bessere Übersichtlichkeit und eine klare finanzielle Trennung zwischen Sozialhilfe und Integration angestrebt (siehe Kapitel 4.3.2). Die vorgeschlagene Formulierung würde es auch erlauben, zukünftig von der Zahlung von pauschalen Beiträgen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene abzusehen und stattdessen die gesamten Bundesbeiträge im Rahmen von programmgestützten Leistungsverträgen (Programmvereinbarungen) den Kantonen auszurichten. Mit der Überarbeitung von Artikel 58 AuG soll zudem das Mandat der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen im Lichte der neuen Aufgabenteilung zwischen Bundesamt für Migration (BFM) und Kommission (operative Zuständigkeit Integrationsförderung, siehe Kapitel 4.3.2) angepasst werden.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten zur Revision des AsylG hat der Bundesrat seine Vorschläge überarbeitet; dies betrifft namentlich das Asylverfahren, wo die Nichteintretensverfahren nur noch bei einer Rückkehrmöglichkeit in einen sicheren Drittstaat zur Anwendung kommen sollen. Zudem soll ein beschleunigtes materielles Verfahren eingeführt werden. Der Bundesrat führt dazu erneut eine Vernehmlassung durch. Voraussichtlich im Sommer 2010 wird der Bundesrat gestützt darauf die entsprechende Botschaft verabschieden, die auch die bereits Anfang 2009 in die Vernehmlassung gegebenen Änderungsvorschläge enthält; dazu gehört auch die Revision von Artikel 55 AuG.

Volksinitiative "für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)" und indirekter Gegenvorschlag: Die am 15. Februar 2008 eingereichte Ausschaffungsinitiative der Schweizerischen Volkspartei (SVP) verfolgt den Zweck, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen bestimmter Straftaten verurteilt wurden oder missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, alle Aufenthaltsansprüche verlieren und ausgewiesen werden. Die betroffenen Personen sollen zudem mit einem Einreiseverbot belegt und bei einer Missachtung dieses Einreiseverbots oder bei einer anderen illegalen Einreise bestraft werden. Der bestehende Ermessensspielraum der Behörden bei der Anordnung solcher Massnahmen soll abgeschafft werden. Damit solle – so die Initiantin-

⁵ SR 141.0

⁶ SR 142.31

nen und Initianten – den Ausländerinnen und Ausländern die Wichtigkeit einer guten Integration aufgezeigt und die Stellung der anständigen, integrierten und fleissigen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz gestärkt werden.

Der Bundesrat nimmt mit seinem indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative vom 24. Juni 2009⁷ diese Anliegen auf, ohne dass ein Widerspruch zu den Grundrechten der Bundesverfassung oder zum Völkerrecht entsteht.

Als weitere Massnahme wurde im indirekten Gegenvorschlag vorgeschlagen, dass die unbefristete und mit keinen Bedingungen verbundene Niederlassungsbewilligung generell – also auch nach zehn Jahren Aufenthalt und auch bei ausländischen Ehegatten, die im Rahmen des Familiennachzugs zugelassen wurden – nur noch erteilt werden soll, wenn die Ausländerin oder der Ausländer gut integriert ist. Zudem würde der Integrationsgrad auch bei Entscheiden zum Widerruf berücksichtigt. Initiative und Gegenvorschlag sind derzeit im Parlament hängig. Ähnliche Anliegen verfolgen die parlamentarischen Initiativen "Integration gesetzlich konkretisieren" (08.420 – Pfister) sowie "Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter" (08.406 – Müller), welchen die staatspolitischen Kommissionen beider Räte Folge gegeben haben.

TAK-Prozess: Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) – die politische Plattform von Bundrat, Kantonsregierungen sowie städtischen und kommunalen Exekutiven – befasst sich seit mehreren Jahren mit Fragen der Integrationspolitik, da die Zuwanderung grösstenteils die städtischen Agglomerationen betrifft. Am 29. Juni 2009 hat die TAK neun Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik verabschiedet.⁸ Die Empfehlungen sowie die diesen zugrunde liegenden Berichte wurden von einer fachlich breit zusammengesetzten, tripartiten Expertengruppe und Projektleitung erarbeitet. Diese stützten ihre Arbeiten auf vier regional durchgeführte Hearings, an denen über 400 Fachpersonen teilgenommen haben. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Empfehlungen: Die TAK empfiehlt, als *Ziel der Integrationspolitik* die „Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung“ festzulegen. Zur Verfolgung dieses Ziels sollen der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden die Integrationspolitik auf vier gleichwertige Grundprinzipien abstützen: Chancengleichheit verwirklichen, Potenziale nutzen, Vielfalt berücksichtigen, Eigenverantwortung einfordern.

Hinsichtlich der Ausrichtung der *Integrationsförderungspolitik* empfiehlt die TAK Bund, Kantone sowie Städten und Gemeinden, sich an folgenden gemeinsamen Grundsätzen auszurichten: Die Integrationsförderung erfolgt in allen gesellschaftlichen Bereichen und liegt in der Verantwortung der jeweils zuständigen Akteure in den bestehenden Strukturen der Regelversorgung – in der Schule, am Arbeitsplatz, im Gesundheitswesen etc. Sie findet partnerschaftlich zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren statt und betrifft vor allem die Bereiche Bildung, Arbeit und gesellschaftliche Integration.

Weiter schlägt die TAK vor, dass Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden die *spezifische Integrationsförderung* gezielt ausbauen: Neu eingerichtet werden soll ein

⁷ BBl 2009 5097

⁸ Bericht "Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik" vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartite Agglomerationskonferenz vom 30. Juni 2009. Abrufbar auf der Webseite der TAK unter <http://www.tak-cta.ch>.

System der flächendeckenden Begrüssung, Information sowie gegebenenfalls Erstberatungen, um frühzeitig und präventiv die Integration zu fördern. Die professionelle Fachberatung durch Kompetenzzentren, die Verstärkung zielgruppenspezifischer Massnahmen sowie die Förderung der gesellschaftlichen Integration sollen verbessert, konsolidiert und dem Bedarf entsprechend ausgebaut werden. Gestützt auf eine erste Schätzung wären hierzu mittelfristig die Mittel für die spezifische Integrationsförderung, die jährlich durch Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam aufgebracht werden, von heute rund 45 Millionen auf zukünftig rund 175 Millionen Franken zu erhöhen. Der geschätzte jährliche Mehrbedarf von 130 Millionen Franken verteilt sich auf folgende Bereiche: Erstinformation; Kompetenzzentren Integration; interkulturelle Vermittlung, individuelle Begleitung, Mediation und Beratung bei Konfliktfällen; Sprache und Bildung; gesellschaftliche Integration (siehe Kap. 6.2.3.).

Betreffend die *Steuerung und Koordination* der Integrationsförderungspolitik durch Massnahmen in den vorhandenen Strukturen der integrationspolitisch relevanten Bereiche – so genannte Regelstrukturen – einerseits und durch spezifische Massnahmen andererseits schlägt die TAK vor, dass je staatliche Ebene durch die politische Exekutive Aufträge zur Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Aktionsplänen gegeben werden sollen. Zur Verbesserung der Koordination zwischen den drei staatlichen Ebenen sind in den bestehenden Gefässen – Konferenzen, Verbänden, Gremien – integrationsförderungspolitische Anliegen zu koordinieren. Darüber hinaus soll die Politik regelmässig den Integrationsdialog mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren, namentlich den Organisationen der Migration, suchen.

Was den *gesetzgeberischen Handlungsbedarf* betrifft, so sieht die TAK im Bereich des Ausländerrechts keinen über die Bestimmungen des heutigen AuG hinausgehenden Handlungsbedarf. Stattdessen empfiehlt die TAK, dass die drei staatlichen Ebenen in den rechtlichen Grundlagen der Regelstrukturen den Auftrag zur Förderung der Integration stärker verankern, beispielsweise in Bereichen wie Bildung, Arbeit, Soziales, Gesundheit etc. Gesetzgeberische sowie umsetzungsbezogene Massnahmen sollen auch im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung geprüft werden. Falls Rahmengesetze geschaffen werden sollen, so seien diese umfassend zu gestalten; deren Zielsetzung solle dann nicht allein die Integration der Migrantinnen und Migranten betreffen, sondern allgemein die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Sinne von Artikel 2 der Bundesverfassung, indem alle von Desintegration betroffenen Gruppen einbezogen werden.

Der Bundesrat hat am 24. Juni 2009 vom Bericht und den Empfehlungen zuhanden der TAK Kenntnis genommen. Er hat festgestellt, dass auf Bundesebene die Empfehlungen hinsichtlich der *Ziele und Grundsätze der Integrationsförderungspolitik*, der Prioritätensetzung der Integrationsförderung in den Regelstrukturen sowie der *Steuerung* schon weitgehend dem geltenden Recht beziehungsweise der heutigen Praxis des Bundes entsprechen. Er hat deshalb beschlossen, im Hinblick auf den vorliegenden Bericht unter Berücksichtigung der spezifischen Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen AuG namentlich folgende Elemente zu prüfen und auszuarbeiten:

1. die Entwicklung der Massnahmen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung;
2. die Mitwirkung des Bundes am Integrationsdialog;
3. die Aufnahme von Integrationsartikeln in die Rechtsgrundlagen der Regelstruktu-

ren in einer Gesamtvorlage;

4. die Entwicklung von rechtlichen Regelungen im Diskriminierungsschutz (siehe Kap. 6).

Anti-Minarett-Initiative: Am 29. November 2009 hat das Volk die Initiative "Gegen den Bau von Minaretten" mit 57,5 Prozent Ja-Stimmen zu 42,5 Prozent Nein-Stimmen angenommen. Der Initiative haben 19½ Stände zugestimmt, 3½ Stände haben sie abgelehnt. Der Bundesrat und eine klare Mehrheit des Parlamentes hatten sich gegen die Initiative ausgesprochen.

Mit der Annahme der Initiative wird der Bau neuer Minarette in der Schweiz zukünftig verboten. Musliminnen und Muslime in der Schweiz können ihren Glauben wie bisher leben und allein oder gemeinsam mit anderen auch in Moscheen praktizieren.

Die Vox-Analyse vom 25. Januar 2010 kommt zum Schluss, dass die Zustimmung zum Minarettverbot nicht als generelle Ablehnung der in der Schweiz lebenden Muslime interpretiert werden darf. Dennoch nannten die Befürwortenden als häufigstes Motiv, sie wollten ein Zeichen gegen die Ausbreitung des Islams setzen. Vor und nach der Abstimmung sind in den Diskussionen namentlich auch Fragen aufgeworfen worden, die im öffentlichen Leben zu Diskussionen und Konflikten geführt haben (z.B. Frage der Bekleidung, der Zwangsverheiratung, der Dispensation vom Schulunterricht, der Bestattungsweise, der fundamentalistischen Strömungen im Islam) und die einen Zusammenhang mit Integration haben (siehe Kap. 5.3).

Totalrevision Bürgerrechtsgesetz (BüG): Mit Beschluss vom 16. Dezember 2009 hat der Bundesrat die Vernehmlassung über die Totalrevision des BüG eröffnet. Der Vorentwurf sieht vor, die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern und damit sicherzustellen, dass nur gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Zentrales Element bildet die Prüfung der Integration. Schon unter dem geltenden Recht ist eine erfolgreiche Integration eine unabdingbare Voraussetzung für die ordentliche und die erleichterte Einbürgerung. Allerdings wird der Begriff weder im Gesetz noch in einer Verordnung näher präzisiert. Die neu vorgesehene Formulierung im Vorentwurf des BüG knüpft inhaltlich stark am heutigen Recht an, wird aber gleichzeitig dem Integrationsbegriff des Ausländerrechts angeglichen. Der Integrationsbegriff im Ausländer- und im Bürgerrecht basiert damit auf einem einheitlichen Konzept: Er setzt sich im Wesentlichen zusammen aus den Bestandteilen Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung, Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, sowie Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung (siehe Kap.4.2.). Zusätzlich soll bei der Einbürgerung auch das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen einen weiteren Bestandteil der verlangten Eignung zur Einbürgerung bilden.

Weitere gesellschaftspolitische Vorhaben mit Bezug zur Integrationsförderungs politik: Für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik auf Bundesebene sind eine Reihe von weiteren Rechtsetzungsprojekten und Umsetzungsstrategien von Relevanz, sei es, weil sie hinsichtlich Zielsetzung und Massnahmen Schnittstellen mit der Integrationsförderung aufweisen, sei es, weil sie dieselben Stellen und Akteure betreffen, die auch im Bereich der Integrationsförderung gefordert sind. Dies betrifft namentlich das geplante Weiterbildungsgesetz, die Ausführungsbestimmungen zum

Sprachengesetz⁹, die „Strategie Armutsbekämpfung“¹⁰ sowie den Bericht und die Massnahmen zu „Jugend und Gewalt“ (siehe auch Kap. 6.1.)¹¹.

3 Die Schweizerische Migrations- und Integrationspolitik im europäischen Kontext

3.1 Schweizerische Migrationspolitik

Die Schweiz hat in der Vergangenheit eine hohe Kapazität zur Aufnahme von Zuwandernden sowie eine grosse Integrationskraft unter Beweis gestellt. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind rund zwei Millionen Menschen in die Schweiz eingewandert oder leben hier als Nachkommen von zugewanderten Personen. Der Anteil der ausländischen Personen an der ständigen gesamtschweizerischen Wohnbevölkerung entspricht 21,7 Prozent. Damit weist die Schweiz innerhalb Europas einen der höchsten Ausländeranteile an der Gesamtbevölkerung auf.

Ende August 2009 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 666 935 Personen. 1 053 084 Personen sind EU-/EFTA-Staatsangehörige. Nach Staatsangehörigkeit liegt Italien mit 289 650 Personen (17,4%) an erster Stelle, gefolgt von Deutschland mit 245 249 Personen (14,7 %), Portugal mit 203 082 Personen (12,2 %), Serbien mit 164 167 Personen (9,8 %) und Frankreich mit 88 442 Personen (5,3 %).

Die Schweizerische Migrationspolitik umfasst die drei Pfeiler Förderung des Wohlstandes unseres Landes, Gewährung von Schutz für Verfolgte und Sicherheit für Einheimische und Zugewanderte. Das Querschnittsthema Integration zieht sich durch alle drei Pfeiler hindurch.

Förderung des Wohlstandes unseres Landes: Ausländerinnen und Ausländer haben einen substantziellen Beitrag an das wirtschaftliche Wachstum und den Wohlstand in der Schweiz beigetragen. Rund jede vierte Arbeitsstunde wird in der Schweiz von einer Person nichtschweizerischer Nationalität geleistet, und auch in Zukunft wird die Schweizer Wirtschaft sowohl auf hoch- wie auch auf niedrigqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen sein. Nach den Plafonierungsmassnahmen der 1960er- und 1970er-Jahre und der Zeit des „Drei-Kreise-Modells“ kennt die Schweiz seit 1998 bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System: Erwerbstätige aus den EU-/EFTA-Staaten können vom Personenfreizügigkeitsabkommen profitieren. Rund 60 Prozent der aus den EU-/EFTA-Staaten eingewanderten Personen kamen 2009 zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz. Aus allen anderen Staaten (Drittstaaten) werden in einen durch Kontingente beschränkten Mass Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. Die Zulassung von Staatsangehörigen ausserhalb der EU-/EFTA-Staaten ist nur möglich, wenn keine gleich qualifizierten Personen in der Schweiz sowie in den EU-/EFTA-Staaten zur Verfügung stehen. Durch dieses Zulassungssystem steigt die Zahl der Drittstaatsangehörigen nur geringfügig.

⁹ SR 441.1

¹⁰ Abrufbar auf der Webseite des Bundesamts für Sozialversicherungen unter <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=de>, 2.02.10.

¹¹ Abrufbar auf der Webseite des Bundesamts für Sozialversicherungen unter <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15741.pdf>, 2.02.10.

Die Integrationspolitik misst sowohl im Bereich des „Forderns“ wie des „Förderns“ der beruflichen Integration einen grossen Stellenwert zu und trägt damit zur Sicherstellung des Wohlstands bei: Von Ausländerinnen und Ausländern wird erwartet, dass sie am Wirtschaftsleben teilnehmen (siehe Kap. 4.2). In der Integrationsförderung wird Priorität auf den Bereich Arbeit gelegt, mit dem Ziel, dass Ausländerinnen und Ausländer ihre Fähigkeiten entwickeln und ihren Lebensunterhalt selber bestreiten können.

Gewährung von Schutz für Verfolgte: Die Schweiz anerkennt Personen als Flüchtlinge, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Im Jahr 2009 haben 16 005 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Die wichtigsten Herkunftsländer waren Eritrea, Somalia, Irak, Serbien, Kosovo, Sri Lanka und Nigeria. Von den 17 326 Asylgesuchen, die im Jahr 2009 erstinstanzlich behandelt wurden, erhielten 2622 Personen Asyl. Dies entspricht einer Anerkennungsquote von 16.3 Prozent.

Personen, deren Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, werden vorläufig aufgenommen (Art. 83 AuG). Im Jahr 2009 wurde 3385 Personen eine vorläufige Aufnahme gewährt; 668 Personen wurden als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge anerkannt.

Anerkannte Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen bleiben längerfristig in der Schweiz und sollen sich deshalb auch in der Schweiz integrieren. Der Staat unterstützt sie dabei, indem für diese Personengruppe ausdrücklich Integrationsmittel investiert werden (siehe Kap. 4.3).

Sowohl als Arbeitskräfte eingereiste Personen wie auch Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen können unter gewissen Bedingungen ihre Familien nachziehen, weshalb neben der Einreise mit Erwerbstätigkeit der Familiennachzug mit über 30 Prozent den wichtigsten Einwanderungsgrund darstellt.

Sicherheit für Einheimische und Zugewanderte: Die Integrationspolitik strebt als Hauptziel das friedliche Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung an. Grundlage dazu legen die Werte der Bundesverfassung und gegenseitige Achtung und Toleranz. Eine Gesellschaft, die alle Mitglieder am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilhaben lässt, ist stabil und bietet Sicherheit.

Zu einer konsequenten Migrationspolitik gehört auch, dass Personen, denen nicht aus humanitären oder wirtschaftlichen Gründen Aufenthalt gewährt wird, das Land wieder verlassen müssen. 2009 sind insgesamt 1577 Personen mit einer Rückkehrhilfe des Bundes ausgereist. Zur Durchsetzung der Rückreise- und Ausreisepflicht von Ausländerinnen und Ausländern wurden 2008 2544 Haftanordnungen verfügt. In 83 Prozent der Fälle führte die Haft zu einem erfolgreichen Vollzug der Wegweisung. 4928 Personen sind behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. 45,5 Prozent der kontrollierten Ausreisen entfielen auf Personen aus dem Asylbereich und 54,5 Prozent auf Personen aus dem Bereich des AuG. 2009 verfügte das BFM 7942 Einreisesperren.

3.2 Die schweizerische Integrationspolitik im europäischen Vergleich

Gemessen an Daten wie Arbeitsmarktintegration, Bildungsbeteiligung oder räumlicher Segregation lässt sich feststellen, dass die Integrationsleistung der schweizerischen Gesellschaft und Wirtschaft im Vergleich mit anderen europäischen Staaten, trotz dem hohen Ausländeranteil und trotz den existierenden Problemen¹² im Grossen und Ganzen als erfolgreich bewertet werden kann. Diese Integrationsleistung der Schweiz lässt sich ohne die im OECD-Vergleich sehr hohe Integrationsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes, das auf die Praxis ausgerichtete duale Berufsbildungssystem oder die kleinräumige Besiedlung der Schweiz nicht erklären.¹³ Von Bedeutung sind namentlich auch die Strukturen des schweizerischen Föderalismus, in denen die politischen Entscheide jeweils auch an direktdemokratische Entscheide gekoppelt bleiben.

Die Entwicklung und auch die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik haben sich an diesen historisch gewachsenen Rahmenbedingungen zu orientieren.

Jedes Land hat für sich die integrationspolitisch relevante Frage zu beantworten, wie man die Förderung des Wohlstandes, den Schutz vor Verfolgung und die Sicherheit (siehe Kap. 3.1) angesichts des längerfristigen Bevölkerungsrückgangs und des Anwachsens der Migration erfüllt. Integration ist auch in den anderen Staaten Europas ein relativ junges Politikfeld. Die politischen Antworten, die verschiedene Nationen in Europa in den letzten Jahren im Umgang mit den Zuwandernden gesucht und gefunden haben, sind stark durch die jeweiligen nationalen Eigenheiten und die Geschichte geprägt. Die Migrations- und Integrationspolitik in Frankreich ist ohne die Geltung der Staatsbürgertumsidee, der liberalen Haltung in der Einbürgerungsfrage, das säkulare Prinzip (*laïcité*) oder den zentralistischen Staatsaufbau nicht verständlich. Die gewaltsamen Vorkommnisse in den Banlieues französischer Grossstädte haben in den letzten Jahren eine neue Debatte um die Frage der *identité nationale* entfacht. Ähnlich sind auch die deutschen Debatten um die Migrations- und Integrationspolitik vor dem Hintergrund der rasch ansteigenden Zuwanderung nach Deutschland in den Jahren nach der Wiedervereinigung zu verstehen; zu dieser trugen nicht zuletzt Personen der deutschen Diaspora namentlich aus Osteuropa bei.

Die Beispiele Deutschland, Österreich, Frankreich, und Dänemark im Folgenden zeigen, dass die ausländerrechtlichen und förderpolitischen Massnahmen anderer europäischer Staaten sich hinsichtlich Ziele und Normen sowie Organisation an ähnlichen Prinzipien orientieren (Integration als gegenseitiger Prozess, Chancengleichheit als Ziel, Integrationsförderung durch Regelstrukturen, ergänzende spezifische Integrationsförderung, Spracherwerb und Information) und ähnliche Stossrichtungen aufweisen wie diejenigen in der Schweiz. Indes ist zu berücksichtigen, dass

¹² Siehe Integrationsbericht 2006, Kapitel 4.3.1.

¹³ Die Mehrheit der ausländischen Bevölkerung lebt in den Agglomerationen im Mittelland sowie in einigen Alpentälern. Es sind denn auch die städtischen Agglomerationen, die in erster Linie eine Integrationsleistung erbringen. Aufgrund der räumlichen Organisation im Kleinen gibt es in der Schweiz – im Unterschied zu ausländischen Metropolen – keine grossflächigen Konzentrationen von Gruppen mit gleichem Merkmal, seien dies nun Arme oder Reiche, Junge oder Alte oder Personen mit Schweizer oder (dem gleichen) ausländischem Pass. Siehe die Materialien auf der Website des Bundesamtes für Raumentwicklung:
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=de>.

die konkrete Ausgestaltung sowie namentlich die Wirkungsweisen der verschiedenen Integrationspolitiken aufgrund der politischen Kultur, des Staatsaufbaus (Föderalismus – Zentralismus), der Ausprägung des Sozialstaates, der Bildungspolitik oder der Kapazitäten des Arbeitsmarktes der jeweiligen Länder relativ starke Unterschiede aufweisen.

Europäische Union

Da bei Integrationsmassnahmen historische und kulturelle Hintergründe berücksichtigt werden müssen, liegen die Zuständigkeiten in diesem Bereich in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Die EU ist lediglich vermittelnd tätig, indem sie gemeinsame Bezugspunkte liefert und den Austausch von „best practices“ im Hinblick auf die Umsetzung wirksamer Integrationsmassnahmen fördert. Im Zentrum steht das Ziel, den Drittstaatsangehörigen in den verschiedenen Mitgliedstaaten vergleichbare Rechte, Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten zu gewähren.

So hat der Rat der Justiz- und Innenminister im November 2004 gemeinsame *Grundprinzipien für einen europäischen Rahmen zur Integration* von Drittstaatsangehörigen verabschiedet. Die Schwerpunkte liegen auf den Themen Beschäftigung, Bildung und soziale Eingliederung. Die Grundprinzipien werden durch Aktionslinien auf nationaler Ebene ergänzt, welche dazu bestimmt sind, die Konzeption von kohärenten nationalen Integrationsprogrammen zu erleichtern.

Weitere wichtige Initiativen auf EU-Ebene sind die als einheitliche Anlaufstelle dienende Website zum Thema Integration und das europäische Integrationsforum für den Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft.

Die Umsetzung von Integrationsmassnahmen wird durch den *Europäischen Fonds für die Integration* von Drittstaatsangehörigen gefördert. Dieser seit 2007 laufende Fonds soll die Entwicklung nationaler Integrationsstrategien unterstützen, die im Einklang mit den durch den Rat verabschiedeten gemeinsamen Grundprinzipien stehen und auf dem Austausch von bewährten Methoden aufbauen. Die Kommission hat dem Fonds 825 Millionen Euro für den Zeitraum 2007-2013 zugewiesen.

Auch im Stockholm-Programm, welches die Leitlinien für Massnahmen der EU im Bereich Justiz und Inneres für die Jahre 2010-2014 festlegt, findet das Thema Integration prominente Erwähnung.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Integrationspolitik der EU-Länder der europäischen Union auf zwei Pfeilern beruhen: Neben der im Folgenden aufgezeigten Integrationsmassnahmen nimmt die *Bekämpfung von Diskriminierungen* einen hohen Stellenwert ein. Zwei Richtlinien des europäischen Rates, welche jegliche direkte und indirekte Diskriminierung im öffentlichen und privaten Bereich verbieten, insbesondere in den Bereichen Zugang zu Erwerbstätigkeit sowie Berufsberatung und -ausbildung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, Mitgliedschaft in Organisationen, Sozialschutz, soziale Vergünstigungen, Bildung und Zugang zu sowie Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.¹⁴

¹⁴ Richtlinie 2000/43/EG des Europäischen Rates, *Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, sowie Richtlinie 2000/8/EG des Europäischen Rates, *Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf*.

Die Mitgliedsländer der EU haben die Richtlinien durch geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften umgesetzt.

Deutschland

Ziele und gesetzliche Grundlagen der Integration: In Deutschland ergeben sich durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz im Bereich Integration klare Aufgaben sowie entsprechende Organisations- und Förderungsstrukturen auf Ebene des Bundes. Ziel der Integrationspolitik Deutschlands ist es, die Integration von rechtmässig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländerinnen und Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben zu unterstützen. Integration wird als gegenseitiger Prozess definiert, zu dem alle am Prozess beteiligten Akteure aus Staat und Aufnahmegesellschaft wie auch Ausländerinnen und Ausländer einen Beitrag zu leisten haben.

Erfordernisse seitens der ausländischen Personen: Grundsätzlich ist die Teilhabe an Integrationskursen freiwillig. Drittstaatsangehörige können jedoch unter bestimmten Bedingungen wie beispielsweise bei unzureichenden Deutschkenntnissen oder bei Bezug von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden. Von EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie Personen aus den EWR-Staaten und aus der Schweiz können keine Integrationserfordernisse verbindlich verlangt werden.

Integrationsförderung in den Regelstrukturen: Integration wird in Deutschland als Schlüsselaufgabe für den Staat und für die gesamte Gesellschaft definiert. Alle staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte haben sich dieser Herausforderung gemeinsam zu stellen. Der 2007 initiierte Nationale Integrationsplan enthält klare Ziele sowie über 400 konkrete Massnahmen und Selbstverpflichtungen aller Akteure. Dazu gehören neben den Behörden auf allen staatlichen Ebenen auch die Sozialpartnern wichtiger nichtstaatlicher Organisationen und Migrationsorganisationen.

Spezifische Integrationsförderung: Bemühungen von Ausländerinnen und Ausländern werden durch ein Grundangebot zur Integration unterstützt. Ziel dieses Angebotes ist, die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands zu vermitteln. Das 2005 eingesetzte bundesweite Integrationsprogramm umfasst ein flächendeckendes, einheitliches System von Basis- und Aufbausprachkursen von jeweils gleicher Dauer zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland. Die generellen Integrationskurse beinhalten 600 Sprachkurs- und 45 Orientierungskurseinheiten, die mit einer Prüfung abgeschlossen werden. Bei Nichtbestehen der Prüfung kann ein Antrag auf weitere 300 Kursstunden gestellt werden. Ausserdem existieren spezielle Kursmodule für Frauen, Analphabetinnen und Analphabeten sowie Teilnehmende mit Lernschwierigkeiten (Förderkurse). Deutschland wendet rund 205 Millionen Euro jährlich für die Integrationskurse auf. Die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer zahlen 1 €pro Unterrichtsstunde, der Restbetrag wird vom Staat übernommen.

Österreich

Ziele und gesetzliche Grundlagen der Integration: Am 1. Januar 2006 ist das Fremdenengesetz in Kraft getreten. Dieses sieht unter anderem eine inhaltliche Trennung des Fremdenengesetzes in ein Fremdenpolizeigesetz und ein Niederlassungs- und

Aufenthaltsgesetz vor, in dem auch die Integrationskurse und die Anwendung von Integrationsvereinbarungen neu geregelt wurden. Ausländerinnen und Ausländer sollen grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache erwerben und am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben können.

Erfordernisse seitens der ausländischen Personen: Drittstaatsangehörige, die sich auf Dauer oder längerfristig in Österreich niederlassen, sind seit Anfang 2006 durch die neue Gesetzgebung dazu verpflichtet, eine Integrationsvereinbarung einzugehen. Ausgenommen von der Erfüllung der Integrationsvereinbarung sind die zum Zeitpunkt der Erfüllungspflicht unmündigen Minderjährigen wie Personen im hohen Alter oder mit schlechtem Gesundheitszustand. Im Rahmen der Vereinbarung verpflichten sie sich, innert 5 Jahren ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen. Mit EU-Bürgerinnen und -bürgern sowie Personen aus den EWR-Staaten und aus der Schweiz werden keine Integrationsvereinbarungen abgeschlossen.

Integrationsförderung in den Regelstrukturen: Mit dem Nationalen Aktionsplan, der seit dem 25. März 2009 durch das Bundesministerium für Inneres koordiniert wird, wird eine strategische Steuerung für alle integrationspolitischen Aktivitäten von Bundesministerien, Ländern, Städten, Gemeinden und Sozialpartnern angestrebt. Der Nationale Aktionsplan sieht vor, die Kontinuität der bisherigen integrationspolitischen Initiativen der Bundesregierung zu sichern. Ziel ist, eine Bündelung aller integrationspolitischen Massnahmen und Initiativen und eine verstärkte Verankerung der Integrationsförderung in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung, Arbeit und Beruf, Gesundheit oder Soziales zu ermöglichen.

Spezifische Integrationsförderung: Drittstaatsangehörige, die sich auf Dauer oder längerfristig in Österreich niederlassen möchten, werden verpflichtet, basierend auf einem Integrationsvertrag im Rahmen von maximal 300 Kursstunden innert 5 Jahren ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen. Mit der bestandenen Abschlussprüfung auf A2-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen ist die Integrationsvereinbarung erfüllt. Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die im Rahmen des Familiennachzuges nach Österreich gekommen sind und den Deutschkurs innerhalb von zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen haben, erhalten eine Rückvergütung von 50 Prozent der Kurskosten, höchstens jedoch 750 Euro. Ebenfalls erhalten Personen, die binnen eines Jahres einen Alphabetisierungskurs abgeschlossen haben, eine Rückerstattung von 375 Euro. In Österreich wurde das Budget des mit der Abwicklung und Umsetzung der Integrationskurse und der Zertifizierung der Projektträger beauftragten Österreichischen Integrationsfonds 2009 mit rund 8 Millionen Euro durch Mittel des Bundesinnenministeriums geäufnet.

Frankreich

Ziele und gesetzliche Grundlagen der Integration: In Frankreich ist die Integration im Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile geregelt. Kernstück bildet der Integrationsvertrag. Ziel der Integrationsförderung ist es, den in Frankreich anwesenden Ausländerinnen und Ausländern und den Personen mit Migrationshintergrund einen besseren Zugang und eine chancengleiche Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen.

Erfordernisse seitens der ausländischen Personen: Seit dem 1. Januar 2007 sind der Besuch einer eintägigen Begrüßungsveranstaltung sowie der Abschluss eines Integrationsvertrages und damit der Besuch eines Sprach- und Integrationskurses für Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger obligatorisch. Wer längerfristig in Frankreich bleiben möchte, muss seine Zugehörigkeit zur französischen Gesellschaft vorbereiten. Dazu werden Sprach- und Integrationskurse angeboten, die Kenntnisse der französischen Sprache und Grundprinzipien der Französischen Republik vermitteln. Mit EU-Bürgerinnen und -bürgern sowie Personen aus den EWR-Staaten und aus der Schweiz werden keine Integrationsvereinbarungen eingegangen. Diese Personen sind von den Integrationskursen ausgeschlossen.

Integrationsförderung in den Regelstrukturen: Auch in Frankreich ist es im Sinne einer verstärkten Integration ein Anliegen, integrationspolitische Aktivitäten in verschiedenen gesellschaftspolitischen Themenbereichen zu verankern. In den letzten drei Jahren wurden unterschiedliche Rahmenvereinbarungen und Massnahmen namentlich im Bereich der Unterstützung von Jugendlichen im Zugang zu Bildung und Arbeit und in der Unterstützung der verstärkten Integration der Frauen in die Gesellschaft durch den Staat eingesetzt und unterstützt.

Spezifische Integrationsförderung: In Frankreich werden Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger, die über keine oder ungenügende Französischkenntnisse verfügen, im Rahmen der Integrationsvereinbarungen Sprachkurse gratis zur Verfügung gestellt. Es sind maximal 400 Stunden zur Erreichung der Prüfung vorgesehen. Wenn die Prüfung nicht bestanden wird, kann diese wiederholt werden, die Kosten der Ausbildung gehen dann jedoch zu Lasten der Teilnehmenden. Im Jahr 2009 wurden rund 40 Millionen Euro für die spezifischen Integrationskurse aufgewendet.

Dänemark

Ziele und gesetzliche Grundlagen der Integration: In Dänemark wird die Integration in einem eigenen Integrationsgesetz (Integrationslov) vom 2. Juni 1998 geregelt. Das Integrationsgesetz gilt nicht für Ausländerinnen und Ausländer, die vor dem 1. Januar 1999 eingereist sind. Ziel der Integrationsförderung von Dänemark ist es, dass sich Ausländerinnen und Ausländer möglichst rasch in die dänische Gesellschaft integrieren, damit sie den eigenen Lebensunterhalt bestreiten können.

Erfordernisse seitens der ausländischen Personen: In Dänemark ist der Integrationsvertrag eine bindende Absprache zwischen der eingewanderten Person und der Gemeinde. Für Personen, die unter die Bestimmungen des Integrationsgesetzes fallen, werden individuelle Programme, das heisst insbesondere Sprachkurse, definiert. Der Vertrag gilt solange, bis der Ausländerin oder dem Ausländer eine zeitlich unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, was im Normalfall drei Jahre dauert. Wie auch in den anderen Staaten werden EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Personen aus den EWR-Staaten und aus der Schweiz von diesen Verpflichtungen ausgenommen.

Integrationsförderung in den Regelstrukturen: Dänemark setzt die Schwerpunkte für eine verstärkte Integration nebst den im Rahmen der Integrationsvereinbarungen angebotenen Sprachkursen in verschiedenen als für die Integration zentral definierten gesellschaftlichen Gebieten. Staatliche Aktionspläne und Massnahmen stehen in erster Linie in den Bereichen Arbeit und Bildung, Quartierentwicklung, Diskriminie-

rung wie Radikalisierung in Umsetzung und sehen unter anderem die Unterstützung der lokalen Institutionen vor. Als prioritäre Zielgruppen werden die Jugendlichen und Frauen genannt.

Spezifische Integrationsförderung: Der Integrationsvertrag beinhaltet einen individuellen Plan für die ersten drei Jahre nach Einreise. Dabei werden das Sprachkursniveau und die Anzahl Kurse definiert. Je nach festgelegtem Sprachkursniveau wird ein Abschluss auf Stufe B1 oder C1 verlangt. Auch können weitere Massnahmen wie beispielsweise im Bereich Bildung und Arbeit festgelegt werden, um einen Einstieg in die dänische Gesellschaft zu erleichtern. Die Sprachkurse werden über die drei Jahre gratis zur Verfügung gestellt. 2010 ist eine staatliche Unterstützung namentlich der für die Integrationsvereinbarungen zuständigen Kommunen von rund 131 Millionen Euro vorgesehen, davon 29,2 Millionen für die Sprachkurse.

4 Ist-Zustand der Integrationspolitik des Bundes in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Gemeinden

4.1 Ziele der Integrationspolitik

Mit der Umsetzung des neuen AuG sind die Ziele und die Begriffe der Integration, der Integrationspolitik sowie der staatlichen Integrationsförderung geklärt und konkretisiert worden.

Integration bezeichnet demnach den auf Gegenseitigkeit beruhenden gesellschaftlichen Prozess, der sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer wie auch die Offenheit der einheimische Bevölkerung voraussetzt (Art. 4 Abs. 3 AuG). Des- sen Ziel ist es, ein friedliches Zusammenleben auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz zu gewährleisten (Art. 4 Abs 1 AuG).

Von der Integration als gesellschaftlicher Prozess und allgemeines Ziel zu unterscheiden ist der im Ausländerrecht verwendete Begriff der (individuellen) Integration, der sich auf eine einzelne Person bezieht („gut integriert“, „Integrationsgrad“); mit dieser Integration wird der Beitrag einer Person im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens beurteilt, und zwar unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der betroffenen Person und anhand der Erreichung bestimmter Integrationserfordernisse (siehe Kap. 4.2).

Die *Integrationspolitik* umfasst alle vom Staat gesetzten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen, die den Integrationsprozess begünstigen oder allenfalls behindern (siehe Kap. 4.3). In einem demokratischen Rechtsstaat wie der Schweiz stellt das Ziel der staatlichen Integrationspolitik die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben dar (Art. 4 Abs. 3 AuG). Die Erreichung dieses Ziels lässt sich ermassen an den statistischen Werten, die Zugewanderte bezüglich ihrer Bildungschancen, ihrer Arbeitsmarktchancen, ihrer Gesundheit, ihrer sozialen Sicherheit, ihrer Wohnqualität oder ihres Delinquenzverhaltens im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern aufweisen, die sich in der gleichen sozio-ökonomischen Lage und familiären Situation befinden. Es ist dabei darauf hinzuweisen, dass die integrationspolitischen Einflussmöglichkeiten des Staates auf den Erfolg des Integrationsprozesses der Gesellschaft beziehungsweise einzelner gesellschaftlicher Gruppen oder Personen beschränkt bleiben (siehe Kap. 3.2). Eine gezielte Integrationspolitik bezweckt,

Voraussetzungen zu schaffen, damit Ausländerinnen und Ausländer ihre Fähigkeiten soweit wie möglich nutzen können. Damit das Potential der Migrantinnen und Migranten in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht voll genutzt werden kann, ist der chancengleiche Zugang zu gewährleisten und sind allfällige diskriminierende Schranken abzubauen. Als Effekt dieser Politik sind höhere Steuereinnahmen und die Vermeidung von Kosten, die bei fehlender Integration namentlich im Sozial- und Gesundheitswesen anfallen, zu erwarten. Zudem leistet die ausländische Bevölkerung in der Schweiz einen substanziellen Beitrag an die gesellschaftliche Entwicklung und das wirtschaftliche Wachstum. Integrationspolitik und Integrationsförderung sind daher als Investition zu verstehen. Sie sind in erster Linie auf die Situation von jungen Personen auszurichten (Art. 53 AuG). Die "Förderung des friedlichen Zusammenlebens (Art. 4 Abs. 1 AuG) setzt voraus, dass die Mehrheitsgesellschaft in ihrer Aufnahmebereitschaft gestärkt wird und gegenseitige Ängste und Vorurteile, die das gesellschaftliche Klima vergiften können, gezielt angegangen werden.

Über diese grundsätzlichen Ziele der Integrationspolitik, das haben die Voten in den parlamentarischen Debatten zur Motion Schiesser deutlich gemacht, herrscht weitgehend Konsens.

Die Formel *Fördern und Fordern* prägt die öffentlichen und politischen Debatten über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer auch in der Schweiz. Dieser Grundsatz liefert ein eingängiges Schema zur Umschreibung integrationspolitischer Massnahmen, auch wenn er die Gefahr birgt, die Gegenseitigkeit des Beitrags an die Integration, der sowohl von der zugewanderten wie der einheimischen Bevölkerung zu erbringen ist, auszublenden und die Integration einseitig auf eine Angelegenheit der Zugewanderten zu reduzieren. Mit dem „Fordern“ wird die *Selbstverantwortung* der Ausländerinnen und Ausländer in den Vordergrund gestellt. Mit den ausländerrechtlichen Erfordernissen (siehe Kap. 4.2) wird klar kommuniziert, was von den hier lebenden Personen erwartet wird, und dass es ausländerrechtliche Sanktionen auslösen kann, wenn diesen Erfordernissen nicht entsprochen wird.

Die *Integrationsförderungspolitik* umfasst alle gezielten Vorkehrungen der staatlichen Stellen zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Diese Förderung erfolgt in erster Linie in den Strukturen der Regelversorgung – in der Berufsbildung, im Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen etc. Ergänzend dazu wirkt die *spezifische Integrationsförderung*. Diese bezweckt die Qualität der Integrationsförderung in den Regelstrukturen zu gewährleisten und Lücken zu schliessen (siehe Kap. 4.3.2).

4.2 Integration als ausländerrechtliches Erfordernis

Ausländerrechtliche Erfordernisse an die Integration stellen alle Anforderungen dar, die im Einzelfall bei Zulassungs-, Bewilligungs-, Widerrufs- oder Wegweisungsverfahren betreffend den Grad der Integration von bestimmten Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Entscheidungen der zuständigen Behörden geprüft werden.

Die Migrationsbehörden treffen ausländerrechtliche Entscheide im Rahmen des Ermessens, wobei sich dieses an den Verfassungsgrundsätzen (Art. 5, 8 und 9 BV) orientiert, das öffentliche Interesse sowie die persönlichen Verhältnisse und den Grad der Integration der Ausländerin oder des Ausländers berücksichtigt (Art. 54

Abs. 2 und 96 AuG). Einen Ermessensspielraum hat der Gesetzgeber bewusst eingeräumt, damit die zuständigen Behörden der grossen Vielfalt der Lebenssituationen der in der Schweiz anwesenden Ausländerinnen und Ausländer Rechnung tragen können. Dies hat sich in der Praxis bisher bewährt. Der Bundesrat hat bei früherer Gelegenheit sowie jüngst in der Botschaft zu seinem Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative¹⁵ die *Erfordernisse zur Bestimmung der Integration* näher umschrieben: Von Ausländerinnen und Ausländern wird im Rahmen ausländerrechtlicher Entscheide erwartet, dass sie:

- die Grundwerte der Bundesverfassung respektieren,
- die öffentliche Sicherheit und Ordnung einhalten,
- einen Willen zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung zeigen
- und über Kenntnisse einer Landessprache verfügen.

Diese Erfordernisse gelten für alle. Grundsätzlich kommt das Prinzip zur Anwendung, wonach unter Berücksichtigung der persönlichen Situation die Anforderungen an die Integration umso höher zu stellen sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Beispielsweise sollen bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung die Integrationsanforderungen weniger hoch angesetzt werden als bei der Erteilung einer vorzeitigen Niederlassungsbewilligung. Insbesondere die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird jedoch bei allen Ausländerinnen und Ausländern vorausgesetzt, die in der Schweiz leben möchten. Das BFM hat diese Erfordernisse in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen seiner Weisungen konkretisiert.¹⁶

Mit der Erreichung der ausländerrechtlichen Erfordernisse soll gewährleistet werden, dass die Ausländerin und der Ausländer am gesellschaftlichen und politischen Leben teilhaben können. Im Rahmen der geplanten Totalrevision des BüG ist vorgesehen, dass künftig die gleichen Kriterien im Bürgerrecht zum Tragen kommen. Zusätzlich soll bei der Einbürgerung indes auch das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen einen weiteren Bestandteil der verlangten Eignung zur Einbürgerung bilden (siehe Kap. 2.4). Im Hinblick auf den Vollzug sollen die ausländer- und bürgerrechtlichen Erfordernisse aufeinander abgestimmt werden.

Die Kantone haben die Möglichkeit, die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung zu knüpfen, dass die Ausländerin oder der Ausländer einen Sprach- oder Integrationskurs besucht. Diese Auflage kann in einer sogenannten *Integrationsvereinbarung* festgehalten werden (Art. 54 AuG). Während fünf Kantone von diesem Instrument keinen Gebrauch machen möchten, setzen es eine Reihe von Kantonen bereits im Rahmen von Pilotprojekten oder ausgerichtet auf bestimmte Zielgruppen ein; insgesamt wurden Integrationsvereinbarungen mit mehreren hundert Personen abgeschlossen. Die Pilotprojekte der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau, Solothurn und Zürich werden mit Unterstützung des Bundes evaluiert. Ersten Aussagen aus den Pilotkantonen zufolge bieten Integrationsvereinbarungen den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern eine Chance, im persönlichen Gespräch individuelle Beratung zu erfahren. Im Kanton Luzern, wo bereits mit sämtlichen Neuzuziehenden persönliche Gespräche geführt werden, sind in rund 10 Prozent der Fälle Integrationsvereinbarungen abgeschlossen worden.

¹⁵ BBl 2009 5097, hier 5119f.

¹⁶ Abrufbar auf der Webseite des BFM unter:
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/integration.html.

Integrationsvereinbarungen mit sämtlichen Neuzuziehenden abzuschliessen, wie es die Motion „Aktionsplan Integration“ vorsieht, würde daher einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand darstellen. Hingegen hat sich gemäss den bisherigen Erfahrungen in den Kantonen die individuelle Information und damit Integration ab erster Stunde bewährt (siehe Kap. 6.2).

Es gibt einen breiten Konsens darüber, dass den *Sprachkenntnissen* eine Schlüssel-funktion bei der Integration zukommt. Sprachkompetenzen stellen dabei kein Integrationsziel per se dar, sie sind in der Regel aber eine unabdingbare Voraussetzung für die berufliche und soziale Integration. Verschiedene politische Vorstösse haben daher im Zusammenhang mit Integration die konsequenterere Einforderung von Kenntnissen der Landessprachen gefordert.

Entgegen verbreiteter Vorstellungen bestehen für die Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt keine ausgereiften, an das Lernen einer Zweitsprache angepassten Instrumente zur Einschätzung von Sprachkompetenzen. Die bestehenden Tests sind mit einer anderen Zweckbestimmung entwickelt worden und daher wenig geeignet, die spezifischen kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten, die hier leben und arbeiten, zu prüfen. Die Festlegung von Sprachkompetenzen als ein Kriterium der Integration im Ausländer- und Bürgerrecht hat daher das Bedürfnis nach zuverlässigen Beurteilungsinstrumenten seitens der Bildungsinstitute sowie der zuständigen Behörden erhöht. Der Bundesrat hat daher im Rahmen des Massnahmenpakets des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen vom 22. August 2007) das BFM beauftragt, in Zusammenarbeit mit betroffenen Stellen des Bundes, der Kantone sowie mit privaten Anbieterinnen ein „Rahmenkonzept Sprachförderung“ zu erarbeiten, das Richtlinien in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung umfasst. Dieses soll an die entsprechenden Empfehlungen des Europarats (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen) anschliessen, indem es Profile beschreibt, die nach den Kompetenzbereichen Sprechen, Hörverstehen, Lesen und Schreiben unterschieden und durch die auch Dialektkenntnisse gewürdigt werden können. Sprachkompetenzen sollen gegenüber anderen Qualifikationen, die für Wirtschaft und Gesellschaft notwendig sind, nicht überbewertet werden. Die Grundlagen zum „Rahmenkonzept Sprachförderung“ liegen bereits vor, während konkrete Instrumente sich in der Erarbeitung befinden.

Das BFM hat praxisorientierte Empfehlungen im Bereich Sprachförderung und Sprachkompetenzeinschätzung abgegeben, die solange gelten, bis das Projekt „Rahmenkonzept Sprachförderung“ abgeschlossen ist.¹⁷

Das integrationspolitische Ziel, Migrantinnen und Migranten einen chancengleichen Zugang zu den wichtigen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung, Berufsbildung, Arbeitsmarkt oder Gesundheitswesen zu gewährleisten, wirft die Frage nach *rechtlichen Integrationshemmnissen* auf.¹⁸ So war es nach dem bis Ende 2007 geltenden Ausländerrecht Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltbewilligung nicht erlaubt, ohne weiteres die Stelle oder den Kanton zu wechseln, so dass ihre berufliche Integration dadurch erschwert war. Die schrittweise Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens mit den EU-/EFTA-Staaten stellte in dieser Hinsicht einen wichtigen Meilenstein für die Zulassungs- und Integrationspolitik der Schweiz dar: Mehr

¹⁷ Abrufbar auf der Webseite des BFM unter <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html>.

¹⁸ Bericht Rechtliche Integrationshemmnisse. Empfehlungen der TAK vom 12. Oktober 2004. Abrufbar auf der Webseite der TAK unter www.tak-cta.ch.

als die Hälfte der in der Schweiz anwesenden ausländischen Personen geniessen – mit Ausnahme der politischen Rechte – weitgehend die gleichen Rechte, die den Schweizerinnen und Schweizern zustehen. Auch das neue AuG hat bewusst rechtliche Integrationshemmnisse abgebaut und die Rechtsansprüche der längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer punktuell verbessert; zu nennen ist namentlich der verbesserte Zugang zum Arbeitsmarkt und Integrationsförderungsmassnahmen von vorläufig Aufgenommenen (Art. 85 Abs. 6 AuG).

4.3 Staatliche Integrationsförderung

4.3.1 Integrationsförderung in den Regelstrukturen

Integration ist eine gemeinsame *Verbund- oder Querschnittaufgabe von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden*, wobei die Behörden mit den *Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammenarbeiten* sollen (Art. 53 AuG). Integration ist als staatliche und gesellschaftliche Kernaufgabe von allen Behördenstellen im Rahmen ihres Grundauftrages wahrzunehmen. Dasselbe Prinzip gilt für den Informationsauftrag (Art. 56 AuG), wonach Bund, Kantone sowie Städten und Gemeinden Ausländerinnen und Ausländer gezielt und der jeweiligen Lebenssituation entsprechend über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten und über die bestehenden Angebote zur Integrationsförderung, sowie die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer zu informieren haben.

Die Integrationsförderung im Sinne einer Querschnittaufgabe verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure wurde durch den Bundesrat vor und seit der Einführung der neuen rechtlichen Grundlagen schrittweise konkretisiert.

Am 30. August 2006 hat der Bundesrat den Integrationsbericht 2006 "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" zur Kenntnis genommen. Dieser stellt eine Bestandesaufnahme der Fakten und Ursachen von Integrationsrisiken, der von Integrationsrisiken betroffenen Gruppen, der bestehenden Massnahmen und deren Aufwendungen sowie des integrationspolitischen Handlungsbedarfs dar. Die Analyse zeigt, inwieweit Chancengleichheit bereits erreicht ist beziehungsweise welche Defizite bestehen. Der Bericht kommt allgemein zum Schluss, dass sich das Zusammenleben zwischen der Schweizer Bevölkerung und den anwesenden Ausländerinnen und Ausländern insgesamt erfolgreich gestaltet. Defizite werden namentlich in den Bereichen Sprache, Bildung und Arbeit, aber auch Gesundheit identifiziert. Im Einzelnen hat der Bericht folgende Befunde erbracht, die sich bis heute nicht grundsätzlich geändert haben:

Berufsbildung: Zwischen 15 und 20 % eines Jahrgangs ausländischer Jugendlicher beziehungsweise rund 3000 Personen absolvieren auf längere Sicht keine ordentliche berufliche Ausbildung und haben damit ein höheres Risiko, arbeitslos und von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Es ist nachgewiesen worden, dass dies auch auf Benachteiligungen von ausländischen Jugendlichen im Zugang zu Berufsbildungsangeboten zurückzuführen ist.

Arbeitsmarkt: Die Erwerbslosenquote ist bei Ausländerinnen und Ausländern im Jahre 2005 (8,9 %) beinahe dreimal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern (3,3 %). Besonders hoch ist Erwerbslosigkeit bei Jugendlichen aus den Balkanländern (18,8 %) sowie aus den nichteuropäischen Staaten (29,2 %). Dies ist neben

geringeren Qualifikationen auch auf Benachteiligungen von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Öffentliche Sicherheit: 2003 betrafen 48,9 % der im Strafregister eingetragenen Strafurteile und 28,3 % der bei den offiziellen Opferhilfestellen sich meldenden Personen ausländische Staatsangehörige.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen: Trotz weitgehender Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung in wichtigen Bereichen (Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, Sozialversicherungen) waren 2005 nur 20,5 % der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 und 65 Jahren erwerbstätig. Bei den vorläufig aufgenommenen Personen betrug die Erwerbsquote 34 %.

Gestützt auf die Analysen im Integrationsbericht 2006 hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket erarbeiten lassen. Das am 22. August 2007 verabschiedete Paket umfasst 45 Massnahmen, welche die Integration durch die bestehenden Strukturen, verbessert. 14 Ämter aus 6 eidgenössischen Departementen verfolgen seither konkrete Ziele in ihren Zuständigkeitsbereichen. Die Integrationsförderungsmaßnahmen setzen in den Bereichen Sprache, Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit und Förderung der gesellschaftlichen Integration im Wohnumfeld an. Weitere ergänzende Massnahmen betreffen Bereiche wie Sport, Gesundheit oder Rassismusbekämpfung. Der Bundesrat hat unter der Federführung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) – in der das BFM den Vorsitz führt – eine Umsetzungsorganisation eingesetzt und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, dem Bundesrat jährlich über den Fortgang der Umsetzung Bericht zu erstatten. Diese Vorgehensweise entspricht weitgehend den in der Motion Schiesser (06.3445) sowie der Motion "Aktionsplan Integration" (06.3765) vorgeschlagenen Ideen einer Gesamtstrategie mit Ausrichtung auf Sprache, Bildung und Arbeit, gesteuert durch den Bund, ausgeführt durch die Kantone.

Ähnlich wie der Bund haben einige Kantone und Städte Massnahmenpakete zur Förderung der Integration in den Regelstrukturen entwickelt.

Die im Jahre 2008 von der IAM geführten Dialoge mit Partnern aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik haben ergeben, dass diese das Massnahmenpaket des Bundes und die Arbeiten der Umsetzungsorganisation als zielführend einschätzen. Einige Rückmeldungen, namentlich aus Migrantenkreisen sowie aus den Kantonen haben allerdings gezeigt, dass die Bundesstrategie zur Integrationsförderung bei den involvierten und betroffenen Akteuren zum Teil noch wenig verankert ist.

Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen steht vor der Herausforderung, dass die zuständigen Stellen im Sinne einer Verbesserung der Qualität ihrer Angebote ihre Aktivitäten stärker auf die unterschiedlichen Bedürfnisse in der heterogenen Bevölkerung ausrichten. Dabei ist generell festzustellen, dass Integration als Aufgabe der Regelstrukturen noch nicht zur Selbstverständlichkeit geworden und noch nicht in allen Politikbereichen gleich stark verankert ist. In einigen Kantonen fehlen stringente Konzepte zur Verankerung der Integration in den Regelstrukturen. Das Monitoring des Massnahmepakets des Bundes hat gezeigt, dass hier ein Vorgehen notwendig ist, in dem konkrete und überprüfbare Massnahmen schrittweise umgesetzt werden. Diese Erfahrung zeigt, dass Integrationsförderung normativ verbindlich verankert werden sollte, indem den Stellen in den Regelstrukturen ein klarer

Auftrag zur Entwicklung und Begleitung entsprechender Massnahmen gegeben wird.

Dabei ist der Auftrag zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen so zu verstehen, dass unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem ausländerrechtlichen Status von den Bedürfnissen im Einzelfall ausgegangen wird, die in der Regel durch den Bildungsstand, die sozio-ökonomische Lage, den Gesundheitszustand sowie auch durch die Migrationssituation bestimmt sein können. Falls diese Bedürfnisse auf den Migrationshintergrund einer Person zurückzuführen sind (z.B. Verständigungsschwierigkeiten, unterschiedliche Vorstellungen etc.), ist diesen mit entsprechenden Vorkehrungen oder Massnahmen zu begegnen.

Angesichts der Bedeutung, die nicht-staatliche Akteure (Sozialpartner, Vereine, Religionsgemeinschaften etc.) für die Integration haben, sind auch sie stärker in die Arbeit der Regelstrukturen einzubeziehen. Das Potenzial von Ausländerinnen und Ausländern kann in Institutionen und Prozessen zur Fortentwicklung gesellschaftlicher und politischer Prozesse genutzt werden. Dazu ist die konsequentere Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern (z.B. Kommissionen, Vernehmlassungen etc.) sowohl auf Gemeinde- und Kantons- wie auf Bundesebene in Betracht zu ziehen.

4.3.2 Spezifische Integrationsförderung

Die spezifische Integrationsförderung wirkt *ergänzend* zu den Bemühungen in den Regelstrukturen. Spezifische Integrationsförderung bezweckt einerseits, mit fachlicher Beratung, Expertise und Projektbegleitung die Qualitätssicherung der Integrationsförderung in den Regelstrukturen zu unterstützen (z.B. durch interkulturelle Übersetzung in heiklen Situationen namentlich des Gesundheitsbereichs oder durch Weiterbildung von Fachpersonen im Umgang mit bestimmten Zielgruppen). Andererseits dient sie dazu, Lücken zu schliessen. Diese bestehen namentlich dort, wo die notwendigen Voraussetzungen zum Zugang zu den Regelstrukturen nicht gegeben sind (z.B. Sprachförderung und berufliche Integration für bestimmte Personengruppen, wie Flüchtlinge, spät nachgezogene Jugendliche oder Eltern in der Kindererziehung) oder wo die spezifische Förderung die Regelstrukturen für eine kleine Gruppe mit spezifischen Anforderungen sinnvoll ergänzt (z.B. Massnahmen für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich).

Die spezifische Integrationsförderung stützt sich für Ausländerinnen und Ausländer und für vorläufig Aufgenommene auf das AuG, für Flüchtlinge, denen Asyl gewährt worden ist, auf das AsylG.

Europäische Ländervergleiche sind aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen erschwert. Insbesondere ist hinsichtlich der für die Integrationsförderung eingesetzten Mittel jeweils zu berücksichtigen, für welche Zielgruppen die Mittel verwendet werden (siehe Kap. 3.2.). Während in einigen anderen europäischen Ländern die Zuständigkeit in der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern einerseits sowie Flüchtlingen (und vorläufig Aufgenommenen) andererseits getrennt ist, sind in der Schweiz diese Bereiche, auch was die Integrationsförderung betrifft, seit der Schaffung des Bundesamts für Migration im Jahre 2005 zusammengeführt worden.

Der Bericht "Jahresbericht 2008: Die Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen" über das erste Jahr seit der Inkraftsetzung des neuen Ausländer- und Asylrechts gibt eine detaillierte Übersicht zum Beitrag des Bundes an die spezifische Integrationsförderung in diesem Jahr.¹⁹

Im Bereich der *Integrationsförderung der Ausländerinnen und Ausländer* leistet der Bund seit 2001 finanzielle Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung der Ausländerinnen und Ausländer, derzeit in der Höhe von rund 16,5 Millionen Franken (Voranschlag 2010) (Art. 55 AuG). Das EJPD steckt jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode den inhaltlichen Rahmen der zu fördernden Massnahmen ab. Das Programm 2008 bis 2011 setzt folgende Schwerpunkte: 1. Sprache und Bildung, 2. Aufbau von Kompetenzzentren Integration sowie Unterstützung von Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen und Vermitteln, und 3. Entwicklung von Modellvorhaben. Es entspricht damit weitgehend den durch die Motionen Schiesser und "Aktionsplan Integration" vorgeschlagenen Prioritätensetzungen.

Auf Bundesebene ging die Einführung der neuen rechtlichen Grundlagen mit einem Paradigmenwechsel in der Finanzierung der spezifischen Integrationsförderung einher, die eine *Rollenklärung zwischen Bund und Kantonen* brachte. So wird auf Bundesebene nicht mehr wie zuvor durch die Eidgenössische Ausländerkommission über Einzelprojekte aus der ganzen Schweiz befunden. Vielmehr gehen die im aktuellen Schwerpunkt 1 "Sprache und Bildung" eingesetzten 9 Millionen gestützt auf kantonale Programmkonzepte und Leistungsvereinbarungen direkt an die Kantone. Die Kantone und Gemeinden setzen ihrerseits Kredite für die Sprachförderung ein, so dass gesamtschweizerisch ungefähr 20 Millionen Franken von der öffentlichen Hand in Sprachförderung investiert werden. Die Kantone haben somit die operative Verantwortung für die Umsetzung von Sprach- und Bildungsprogrammen, die den regionalen Verhältnissen und Bedürfnissen angepasst sind.

Die beim Bund im Jahr 2008 eingereichten Programmkonzepte zum *Bereich Sprache und Bildung* (Schwerpunkt 1) und der erste Jahresbericht zeigen, dass die Kantone gezielt geeignete Angebote für das Erlernen einer Landessprache und für die erfolgreiche Verständigung im Alltag zwischen Einheimischen und Zugewanderten eingerichtet haben. Als Schwierigkeit nennen die Kantone, schwer erreichbare Personengruppen zu kontaktieren und zu einem Kursbesuch zu motivieren. Insbesondere Frauen, die im Familiennachzug in die Schweiz kommen und durch ihre Familienaufgaben nicht im Erwerbsleben stehen, seien schwierig zu erreichen. Nur mit einer ressourcenintensiven und auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichteten Arbeit sei es möglich, an potenzielle Kursteilnehmerinnen heranzukommen. Eine Mehrheit der Kantone sieht im Bereich Sprachförderung erhöhten Bedarf. Die Gesamtauswertung der kantonalen Analysen und Programme ergibt, dass im Bereich des Schwerpunkts 1 das ausgebauten Angebot nach wie vor bei weitem nicht den erforderlichen Bedarf deckt. Dieser wird gesamtschweizerisch auf das 4- bis 5-fache des vorhandenen Angebots geschätzt. Das heisst, dass zusätzlich zu den aktuell investierten 20 Millionen etwa 60 Millionen Franken notwendig wären. Der Bund berät die Kantone konzeptionell und nimmt eine aktive Rolle in der Qualitätssicherung ein. Eine wichtige Rolle spielen dabei die im Rahmen des Projekts „Rahmen-

¹⁹ Jahresbericht 2008: Die Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen. Abrufbar auf der Webseite des BFM unter <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html>.

konzept Sprachförderung“ zu entwickelnden Grundlagen und Instrumente (siehe Kap. 4.2).

Für den Aufbau von *Fachstellen und Kompetenzzentren Integration* sowie für die *Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen und Vermitteln* (Schwerpunkt 2) geht der Bund mit Kantonen und privaten Trägerschaften Partnerschaften ein. Aktuell unterstützt der Bund mit insgesamt 2,5 Millionen Franken jährlich 31 Kompetenzzentren, die für Ausländerinnen und Ausländer wie für Behörden zentrale Anlauf- und Scharnierstellen darstellen. Eine durch externe Evaluatoren erstellte Wirkungsanalyse der Kompetenzzentren Integration befindet sich noch in Erarbeitung. Wie die Kantone ihrerseits melden, werden deren Leistungen durchaus positiv eingeschätzt.

Die interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzer unterstützen die Verständigung von fremdsprachigen Personen mit staatlichen Institutionen, namentlich im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich oder im Justizwesen. Im Jahr 2008 haben die vom BFM mit 1,4 Millionen Franken unterstützten 16 Vermittlungsstellen insgesamt 94 964 Übersetzungsstunden geleistet. Der Bund fördert die Entwicklung von Professionalisierungsstandards für dieses Berufsbild. Eine Ausweitung der Einsätze von qualifizierten interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern wäre notwendig, um den effektiven Bedarf an den Schulen und Berufsberatungsstellen, in den Institutionen des Sozialbereichs (Elternberatung, Anlaufstellen, Sozialhilfe etc) und in den ambulanten und stationären Einrichtungen des Gesundheitswesens zu decken. Als erfolgversprechend hat sich in Einzelfällen auch die Begleitung von Migrantinnen und Migranten durch geschulte Mentorinnen und Mentoren mit gleichem kulturellen Hintergrund erwiesen. Diese können individuelle Begleitung und im Konfliktfall Mediation und Beratung leisten. Im Bereich der individuellen Begleitung und interkulturellen Vermittlung wird der Bedarf auf zusätzliche 40 Millionen Franken geschätzt.

Die Projektunterstützung von *Modellvorhaben* (Schwerpunkt 3) liegt in der Verantwortung des BFM und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM). Modellvorhaben dienen dazu, sowohl die Instrumente als auch die Praxis der Integrationsförderung weiterzuentwickeln. Aktuell werden durch das BFM Modellvorhaben im Bereich gesellschaftliche Integration in besonders von Integrationsrisiken betroffenen Wohngebieten („Projets urbains“), im Bereich der Entwicklung von Instrumenten zur Qualitätssicherung der sprachlichen Förderung, im Bereich der Information, der Bekämpfung der Zwangsheirat, der Integration von traumatisierten Personen sowie der Frühen Förderung unterstützt. Die EKM legt ihren Schwerpunkt auf innovative Projekte in den Bereichen Zusammenleben im ländlichen Raum und aktive Bürgerschaft sowie ebenfalls auf Integration im Frühbereich. Die Kantone sind bei vielen Pilotprojekten miteinbezogen oder selber finanziell beteiligt.

Wiederum direkt an die Kantone gehen die einmaligen Integrationspauschalen, die der Bund für die *Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen* ausrichtet. Die Pauschale von 6000 Franken pro Person ist zweckgebunden und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache. Damit ist die vormalige durch die Schweizerische Flüchtlingshilfe im Auftrag des BFM vorgenommene Projektförderung abgelöst worden. Die Mittel wurden im Zuge der Neuordnung des Finanzierungssystems (Abgeltung der Aufwendung der Kantone mittels Globalpauschalen) im Asylbereich

beträchtlich erhöht. Für das Jahr 2010 sind für Integrationspauschalen Mittel in der Höhe von 58 Millionen veranschlagt worden.

Damit beschränkt sich auf Bundesseite das zuständige EJPD beziehungsweise das BFM weitgehend darauf, durch das Festlegen von Zielen und Parametern für eine gewisse Einheitlichkeit und die Qualitätssicherung zu sorgen. Der Bund nimmt so eine eher strategische Rolle wahr, währenddem die Kantone für die praktische Umsetzung zuständig geworden sind. Auch hier waren also aufgrund des Paradigmenwechsels grössere Vorarbeiten durch die Kantone zu leisten.

In den Jahren 2006 und 2007, bevor mit der Ausrichtung der Integrationspauschale die Verantwortung für die Integration der ausländischen Bevölkerungsgruppe an die Kantone ging, hat das BFM jährlich je rund 3 Millionen Franken für über 30 Projekte zur Förderung der beruflichen Integration der Ausländerinnen und Ausländer eingesetzt. Zudem liess es Pilotprojekte (Projekte „Flüchtlingsanlehre“) und Studien durchführen, um Erkenntnisse zu gewinnen, wie anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene besser in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Diese Arbeiten erfolgten auch im Sinne einer Vorbereitung auf den Paradigmenwechsel.

Die Berichterstattung zu 2008 hat gezeigt, dass die Unterschiede in der Verwendung der Integrationspauschale durch die Kantone gross sind. Einige haben Umsetzungsprogramme entwickelt, andere haben aber noch keine Strategien und klaren Abläufe und Strukturen etabliert.

Was die Finanzierungsmodalitäten betrifft, sind aus rechtlichen Gründen die spezifische Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer (Art. 55 AuG) sowie für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (Art. 87 AuG, Art. 88 und 91 AsylG) getrennt. Dies erschwert die Koordination zwischen den beiden Bereichen auf kantonaler Ebene weiterhin. Durch die rechtliche Aufteilung der Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern einerseits und Flüchtlingen/vorläufig Aufgenommenen andererseits bestehen je nach Kanton mehrere unterschiedliche Zuständigkeiten, was mit einem erheblichen Koordinations- und Administrationsaufwand verbunden ist. Während in einigen Kantonen die Koordination diesbezüglich gut funktioniert, sind in anderen hier noch Defizite auszumachen. Dies kann die Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen beeinträchtigen. Auf Bundesebene sind mit der Schaffung des BFM im Jahre 2005 die beiden Bereiche administrativ zusammengeführt worden.

Kantone und Städte haben *Integrationsfachstellen* eingerichtet, die Koordinations-, Beratungs-, Informations- und Förderaufgaben wahrnehmen, und sprechen für diese Arbeit eigene Kredite. Die kantonalen und kommunalen Delegierten verfügten im Jahr 2008 – zusätzlich zu den Bundesgeldern – über geschätzte 30 Millionen Franken zur spezifischen Integrationsförderung. Die kantonalen Integrationsdelegierten sind zugleich auch die Ansprechstellen des Bundes, welche die Kantone verbindlich zu bezeichnen haben (Art. 57 AuG). Sie organisieren sich in der Konferenz der kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten. Auf politischer Ebene erfolgt die Koordination im Integrationsbereich im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen sowie der TAK.

Bleibt zu erwähnen, dass über die hier dargestellte Zusammenarbeit Bund-Kantone hinaus, die Gemeinden und Kantone, aber auch nichtstaatliche Akteure wie Migrantenorganisationen, Arbeitgeber, Arbeitnehmerorganisationen, Sport- und Kulturver-

eine, Religionsgemeinschaften etc. vor Ort ein nicht bezifferbares Engagement zur Förderung der Integration leisten.

5 Möglichkeiten und Grenzen integrationsrechtlicher Regelung durch den Bund

5.1 Möglichkeiten und Einschränkungen im Bereich ausländerrechtlicher Erfordernisse

Anlässlich der Von-Wattenwyl-Gespräche vom 22. August 2008 und des Folgegesprächs vom 15. September 2009 stand auch die Frage zur Diskussion, wie eine Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik auf die veränderten Rahmenbedingungen der seit dem 1. Juni 2007 für die alten EU-Staaten und ab 2011 für die neuen EU-Staaten geltenden vollständigen Personenfreizügigkeit angepasst werden sollte. Insbesondere wurde die Frage aufgeworfen, ob rechtliche Grundlagen geschaffen werden können, um für alle in der Schweiz anwesenden Personen das Erfordernis zu einem Beitrag an die Integration, das auch sanktionierbar ist, festzulegen.

Nach geltendem Recht richten sich die im AuG festgeschriebenen ausländerrechtlichen Integrationserfordernisse lediglich an Personen aus Staaten, die nicht der EU oder EFTA angehören. Ausländische Personen aus dem EU-/EFTA-Raum unterliegen hinsichtlich ihrer Aufenthaltsrechte dem Freizügigkeitsabkommen²⁰ (FZA). Das AuG gilt für sie nur insofern, als das Gesetz günstigere Bestimmungen vorsieht (Art. 2 Abs. 2 AuG). Das heisst, die freiwillige Teilnahme an integrationsfördernden Massnahmen ist ihnen möglich. Mangelhafte Integration hat im Falle von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern der EU-/EFTA-Länder nur in Ausnahmefällen ausländerrechtliche Konsequenzen. Ausweisungen sind nur bei Vorliegen von schwerwiegenden Straftaten möglich.

Aufgrund des Diskriminierungsverbots des FZA (Art. 5 Anh. I FZA) ergibt sich, dass die Schaffung von rechtlichen Integrationserfordernissen nur dann möglich wäre, wenn sie in vergleichbarer Form auch für Schweizerinnen und Schweizer gelten. Eine solche Regelung wäre nach Ansicht des Bundesrates weder verhältnismässig (siehe Kap. 5.3) noch zweckmässig; solche allgemeingültigen Integrationserfordernisse, die sich an die gesamte Wohnbevölkerung richteten, wären namentlich hinsichtlich der Form ihrer Sanktionierung problematisch. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im bestehenden Recht für Personen, die Leistungen von Sozialversicherungen und Sozialhilfe beziehen, Integrationserfordernisse bestehen, deren Nichterfüllung in der Regel an entsprechende Sanktionen geknüpft werden kann (z.B. Reduktion der Taggelder oder Sozialversicherungsleistungen). Erste Erfahrungen mit dem Instrument der Erstinformation im Kanton Luzern (siehe Kap. 6.2.2) zeigen zudem, dass damit die Erreichbarkeit und gezielte Orientierung von neu zugewanderten Personen auch ohne Sanktionsmöglichkeiten stark erhöht werden kann.

Neue Bestimmungen im Sinne von neuen integrationsrechtlichen Erfordernissen können aus den geschilderten Gründen – wie die bisher geltenden Normen des AuG

²⁰ SR 0.142.112.681

– kaum verbindliche Normen für Personen aus den EU-/EFTA-Ländern schaffen. Hingegen bestehen bereits Normen für Personen aus Drittstaaten (siehe Kap. 4.2).

5.2 Möglichkeiten und Einschränkungen im Bereich der Integrationsförderung durch den Bund (föderalistische Kompetenzordnung)

Bei einer allfälligen Regelung der Integrationspolitik und Integrationsförderung in einem neuen Bundesgesetz stellt sich zudem die Frage der Zuständigkeit des Bundes. Im schweizerischen föderalistischen Staatsaufbau darf der Bund nur dort legislieren, wo ihm die Bundesverfassung eine Kompetenz dafür überträgt.

Gemäss Artikel 121 Absatz 1 BV ist die „Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl (...) Sache des Bundes“. Damit kann der Bund alle Rechtsfragen im betreffenden Sachbereich erschöpfend regeln. Artikel 121 BV gibt dem Bund namentlich die Kompetenz, den eigentlichen fremdenpolizeilichen Bereich zu regeln. Der Bund darf Integrationsanforderungen zwecks Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung festlegen. Artikel 121 BV umfasst nicht eine umfassende oder grundgesetzgebende Kompetenz zur Regelung der Rechtsstellung der Migrantinnen und Migranten in allen sie betreffenden Sachbereichen. Viele integrationsrelevante Bereiche fallen ganz oder teilweise in die kantonale Kompetenz, wie beispielsweise die Sozialhilfe, Sicherheit, Schulwesen oder zum Teil das Gesundheitswesen. Hier kann der Bund nicht eingreifen.

Nach herrschender Lehre und Praxis²¹ verleiht Artikel 121 BV dem Bund indes die Kompetenz, günstige Rahmenbedingungen für die Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern zu schaffen und daher spezifische Massnahmen zur Integration zu ergreifen. Hierauf stützt sich die im AuG verankerte Integrationsförderung des Bundes.

Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur diejenigen Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Daraus ergibt sich, dass eine Integrationsförderungspolitik in den Regelstrukturen der Bildung, Berufsbildung, Arbeitswelt und Gesundheitswesen nur gestützt auf die jeweiligen verfassungsmässigen Kompetenzen durch den Bund geregelt werden kann. Die Integrationsförderung stellt eine Verbundaufgabe dar, die sowohl Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden betrifft. Namentlich im Bereich der spezifischen Integrationsförderung beschränkt sich der Beitrag des Bundes auf die strategische Steuerung und eine Unterstützung der Massnahmen der Kantone; diese Bundesunterstützung ist an eine verbindliche und qualitativ gute Umsetzung durch die Kantone geknüpft. Letztlich gilt es indes zu gewährleisten, dass eine qualitativ gute Integrationsförderung durch die Städte und Gemeinden vor Ort umgesetzt wird.

²¹ Siehe dazu die Darstellung in Achermann, Alberto: "Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz". 20. 12. 2008. Abrufbar auf der Website des BFM: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html>.

5.3 Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Eingriffskompetenz

In jüngster Zeit haben im Zusammenhang mit Integration Interessenabwägungen mit grundrechtlich geschützten Positionen zu diskutieren gegeben.

Je nachdem, in welchem Bereich sich die Menschen bewegen, wird die Interessenabwägung anders ausfallen. Im staatlichen Bereich sind Menschen direkt der staatlichen Hoheitsgewalt ausgesetzt. Hier ist der Staat zu weitgehender Gleichbehandlung verpflichtet. Um indirekte Diskriminierung zu verhindern, muss der Staat Raum für den kulturellen Eigenwillen von Privaten gewähren. Im öffentlichen Raum, wo sich die meisten sozialen Aktivitäten abspielen und der Staat als Anbieter von Dienstleistungen auftritt, ist der Ausgleich zwischen konkurrierenden Interessen nötig. In der privaten Sphäre schliesslich soll der Staat die Autonomie respektieren und nur als Schutzorgan einschreiten, wenn Individuen gruppenintern in ihrer physischen und psychischen Integrität verletzt werden.²²

Weiter trägt der föderalistische Aufbau des Staates dazu bei, dass konkrete Lösungen vor Ort gefunden werden können. Die Regeln des Zusammenlebens, die im Spannungsverhältnis von Gleichheit und Freiheit gefunden werden müssen, sind im konkreten Fall und vor Ort zu suchen. Rechtliche Vorgaben durch die Bundesebene haben sich auf ein Mindestmass zu beschränken und an die föderale Kompetenzordnung zu halten.

Im Integrationsbericht, welcher der Bundesrat am 30. August 2006 zur Kenntnis genommen hat, sind eine Reihe solcher Fragen, die in der Öffentlichkeit zu Diskussionen Anlass gegeben haben, dargestellt worden:²³

Religiöse Bekleidungs Vorschriften (namentlich Kopftuch, Verschleierung): Gemäss der Unterscheidung in die drei Sphären des Privaten, des Öffentlichen und des Staatlichen ist festzuhalten, dass das Tragen des Kopftuches in der privaten Sphäre zum Bereich der Autonomie zählt, in den sich der Staat nicht einzumischen hat. Im öffentlichen Raum sind unter Abwägung der verschiedenen tangierten Interessensituationsbezogene Lösungen zu suchen. Im staatlichen Bereich hat das Bundesgericht in einem Leitentscheid ein Urteil bestätigt, welches das Tragen eines Kopftuches durch eine Lehrerin an einer öffentlichen Schule verbot.²⁴

Teilnahme am Unterricht der öffentlichen Schule (Schwimm- und Turnunterricht, Schullager, bestimmte Fächer): Das Bundesgericht hat im Oktober 2008 einen Leitentscheid von 1993 zur Dispensation vom Schwimmunterricht neu überdacht: Im Gegensatz zu seinem früheren Entscheid hat es darin das Integrationsanliegen über religiöse Verhaltensgebote gestellt und festgestellt, dass im konkreten Fall das Obligatorium zur Teilnahme am Schwimmunterricht verbunden mit flankierenden Massnahmen auch für muslimische Kinder keinen unzulässigen Eingriff in die Religionsfreiheit darstellt.²⁵

Sakralräume und Friedhöfe: Mit Ausnahme der Errichtung von Minaretten fallen Fragen der Nutzung von Räumlichkeiten oder Flächen zu religiösen oder kulturellen

²² Kälin, Walter: Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich, 2000.

²³ Integrationsbericht 2006, S. 86ff.

²⁴ BGE 123 I 296.

²⁵ BGE 119 I a 178 sowie BGE 135 I 79.

Zwecken in den Bereich der Raum- und Bauordnung und damit in die Kompetenz von Kantonen beziehungsweise von Gemeinden. In verschiedenen Städten und Gemeinden sind im Hinblick auf die Anlegung von Gräberfeldern Lösungen gefunden worden. Es bestehen zahlreiche Sakralräume und Begegnungszentren verschiedenster Glaubensrichtungen, davon allein über 300 muslimische Zentren.

Religiöse Betreuungspersonen: Das Verhalten von Personen, die zu Gewalt gegen Andersgläubige oder gegen nicht strenggläubig lebende Glaubensangehörige aufrufen, ist nach der schweizerischen Rechtsordnung nicht tolerierbar und kann zu strafrechtlichen und ausländerrechtlichen Sanktionen führen. Im Rahmen des Ausländerrechts bestehen Möglichkeiten, auch präventiv tätig zu werden. Personen, die zum Zwecke der religiösen Betreuung in die Schweiz einreisen, haben erhöhte ausländerrechtliche Erfordernisse hinsichtlich Integration zu erfüllen. So müssen gemäss Artikel 7 der Integrationsverordnung²⁶ Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben, neben den nötigen Fähigkeiten auch über gute Kenntnisse der Landessprache verfügen, um mit Behörden und weiteren Akteuren kommunizieren zu können, sowie mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem vertraut sein. Falls die Sprachkenntnisse noch nicht genügen, können diese ausnahmsweise auch innerhalb eines Jahres erworben werden - in diesem Fall ist eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen.

Zwangsheiraten: Gestützt auf einen parlamentarischen Auftrag hat der Bundesrat den Handlungsbedarf im Bereich der gesetzlichen Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten einlässlich geprüft.²⁷ Er hat ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Vorentwurf durchgeführt und gestützt darauf am 21. November 2009 das EJPD beauftragt, eine Botschaft sowie einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, die namentlich eine Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes vorsehen.

Das BFM hat im Jahre 2009 ein Modellvorhaben gestartet, die bestehenden Anstrengungen im Bereich der Bekämpfung von Zwangsheiraten zu intensivieren. Das BFM unterstützt dabei eine Reihe von Projekten, die bezwecken, die Information, Sensibilisierung und Präventionsarbeit sowohl von Fachleuten wie auch von Migrationsgemeinschaften zu verstärken.

Verstümmelung weiblicher Genitalien: Aufgrund einer parlamentarischen Initiative hat die nationalrätliche Rechtskommission einen Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches²⁸ (StGB) erarbeitet. Im Rahmen der Vernehmlassung hat eine grosse Mehrheit der Vernehmlassenden die Einführung eines spezifischen Straftatbestandes begrüsst.²⁹

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit bestehen durch nicht-staatliche Organisationen Bemühungen auf der Ebene der Sensibilisierung und Prävention.³⁰

²⁶ SR 142.205

²⁷ Bericht zur Motion Trix Heberlein. "Massnahmen gegen Zwangsheiraten und arrangierte Heiraten" (06.3658).

²⁸ SR 311.0

²⁹ PaIv Roth-Bernasconi "Verbot von sexuellen Verstümmelungen" (05.404 n)

³⁰ Informationen zu den Massnahmen des BAG im Rahmen der Strategie "Migration und Gesundheit" sind abrufbar auf der Website des BAG:
<http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/00395/00398/02055/index.html?lang=de>.

Zusammenfassend stellt der Bundesrat fest, dass sich unserer Rechtsordnung die Prinzipien entnehmen lassen, die geeignet sind, einen inneren Zusammenhalt von Staat und Gesamtgesellschaft herzustellen und ein harmonisches Zusammenleben im staatlichen, öffentlichen und privaten Bereich zu gewährleisten. In laufenden Vorhaben, die namentlich auf parlamentarische Vorstösse zurückgehen, wird zurzeit geprüft, ob und wie mit gesetzlichen Massnahmen allfällige Lücken in der Rechtsordnung zu schliessen sind.

Mit einem ähnlichen Interessenkonflikt konfrontiert ist der Staat, wenn es darum geht, nichtstaatliche Akteure, die für die Integration in die Gesellschaft zentral sind, in die Integrationsförderung einzubinden, ohne Grundrechte wie Wirtschaftsfreiheit oder Vereinsfreiheit zu tangieren. Um nichtstaatliche Akteure (z.B. Arbeitgeber, Vereine) für einen Öffnungsprozess (stärkerer Einbezug von Ausländerinnen und Ausländern) zu gewinnen, sind von Seiten des Staates günstige Rahmenbedingungen und Anreize zu schaffen. Die staatlichen Stellen sollen bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen mit den nichtstaatlichen Stellen zusammenarbeiten. Die staatlichen Akteure sind zudem gefordert, bei der Öffnung voran zu gehen. Insbesondere ist hier der Staat als Arbeitgeber gefordert.

5.4 Stellungnahme des Bundesrates zur Forderung nach einem Integrationsgesetz

Unter Berücksichtigung der in Kapitel 3 dargestellten aktuellen Integrationspolitik und den unter 4 dargestellten Möglichkeiten und Grenzen in der Integrationsgesetzgebung folgt: Die Grundzüge eines möglichen Integrationsgesetzes, wie sie in der Motion Schiesser skizziert worden sind, finden sich bereits im heutigen AuG: Integration wird als staatliche und gesellschaftliche Aufgabe verstanden. Integration ist ein gegenseitiger Prozess, der sowohl eines grossen Beitrags der zuziehenden Personen wie auch des Staates und der Schweizer Bevölkerung bedarf. Der Bund legt zusammen mit Kantonen und Gemeinden die Grundsätze der Integrationspolitik fest und beschränkt sich auf Mitfinanzierung und Controlling, während die operativen Aufgaben von den Kantonen und Gemeinden wahrgenommen werden.

Der Bundesrat stellt fest, dass diese Prinzipien nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die Vorschläge aus den eidgenössischen Räten streben denn auch nicht eine komplette Neuausrichtung der Integrationspolitik, sondern in erster Linie einen gezielteren Einsatz der vorhandenen Instrumente, eine umfassendere und in allen Kantonen verbindlich von den zuständigen Stellen umzusetzende Integrationsförderung sowie eine konsequentere Einforderung der ausländerrechtlichen Erfordernisse an die Integration an.

Sowohl dem Fördern als auch dem Fordern sind allerdings auf Bundesebene Grenzen gesetzt: Die vertikal stark föderalen sowie horizontal aufgeteilten politischen Einflussnahmen und Zuständigkeiten sowie die völkerrechtlichen Verträge mit der EU/EFTA sind für eine schweizerische Integrationsstrategie konstituierende Rahmenbedingungen.

Der Bundesrat erachtet die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen als gute Grundlagen und den eingeschlagenen Weg der Integration als gegenseitigen Prozess als erfolgversprechend und ausbaufähig. Er hält aber grundsätzlich fest: Das Prinzip, wonach Integration einen gegenseitigen gesellschaftlichen Prozess darstellt und

Integration auf allen staatlichen Ebenen und in allen Sachbereichen eine wichtige Kernaufgabe darstellt, hat generell noch zu wenig Beachtung gefunden.

Mit den im Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative präsentierten Massnahmen schafft der Bundesrat den Erfordernissen betreffend die Integration der Ausländerinnen und Ausländer Nachdruck. Die Nicht-Beachtung der Integrationserfordernisse (Beachtung der Werte der Bundesverfassung, Respektierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und Erwerb von Bildung, Kenntnisse einer Landessprache) hat – unter Vorbehalt der völkerrechtlichen Bestimmungen (FZA, Niederlassungsverträge) – im Rahmen ausländerrechtlicher Entscheide entsprechende Konsequenzen.

Dabei ist hervorzuheben, dass diese Situation jedoch eine Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer betrifft. Bei einer Weiterentwicklung der Integrationspolitik geht es namentlich darum, integrationsförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und bestehende Potenziale noch besser zu nutzen. Die hier lebenden, selbstverantwortlichen ausländischen Personen sollen in ihren Bemühungen so unterstützt werden, dass sie ihre Fähigkeiten zu ihrem und aller Wohle entfalten können.

6 Handlungsbedarf auf Bundesebene

Gestützt auf die dargestellten Erfahrungen aus der Umsetzung mit dem bisherigen Recht sowie aufgrund der genannten breiten politischen und fachlichen Konsultationen mit Kantonen und Gemeinden stellt der Bundesrat folgenden Handlungsbedarf fest:

Aufgrund der guten vorhandenen gesetzlichen Grundlagen und Massnahmen sowie durch die Verfassung und die völkerrechtlichen Verträge beschränkten Möglichkeiten sind der Schaffung von gesetzlichen Bestimmung Grenzen gesetzt. Hinsichtlich der Ergänzung und Anpassung der integrationsrechtlichen Bestimmungen sind zwei Möglichkeiten denkbar:

Änderungserlass durch Ergänzung des AuG: Die erste Variante bestünde in der Ergänzung der integrationsrelevanten Bestimmungen im AuG. Adaptiert werden müssten dabei namentlich die Artikel 53-58 und 87 AuG. Hinsichtlich der *Zielsetzungen der Integrationsförderung* sind Grundprinzipien, die in den bundesrätlichen Strategien sowie in der Integrationsverordnung festgehalten sind, auf Gesetzebene zu verankern. Dazu gehört das Prinzip des „Förderns und Forderns“, das Ziel der Chancengleichheit, die Zuständigkeiten der Regelstrukturen, die ergänzende Funktion der spezifischen Integrationsförderung und die Zusammenarbeit mit den nicht-staatlichen Organisationen, namentlich den Ausländerorganisationen. Des Weiteren wären die Bestimmungen betreffend der Ausrichtung und der Beitragsweise des Bundes zur spezifischen Integrationsförderung anzupassen (siehe Kap. 6.2.4.)
Neuer Erlass durch Schaffung eines Rahmengesetzes Integration: Die zweite Variante bestünde in der Schaffung eines Integrationsrahmengesetzes, indem die obgenannten integrationsrelevanten Bestimmungen aus dem AuG herausgelöst und in einem separaten Erlass zusammengeführt werden; damit würde dem Anliegen der Integration eine grössere Signalwirkung verliehen.

Neben den Anpassungen der integrationsrechtlichen Bestimmungen im engeren Sinne soll die geltende Integrationspolitik durch Verbesserungen in folgenden vier Bereichen gestärkt werden:

1. Durch den föderalistischen Staatsaufbau und die thematische Breite der Integration sind viele Akteure für Integration zuständig und die Verantwortlichkeiten nicht immer klar. Der Gedanke der Integration als Querschnittsaufgabe und verbindlicher Grundauftrag der zuständigen Regelstrukturen soll stärker verankert werden. Dies kann erreicht werden, indem entsprechende *Regelungen in die rechtlichen Grundlagen der Regelstrukturen* aufgenommen werden. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass durch entsprechende Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen die Frage beantwortet wird, welche Bundeskompetenzen in welchem Umfang vorhanden sind. Darüber hinaus lässt sich in den jeweiligen Sachbereichen spezifisch festlegen, auf welche Art und Weise und durch welche Stellen ein rechtlicher Auftrag für integrations- oder integrationsförderungspolitische und diskriminierungsverhindernde Massnahmen erteilt werden soll. Dies verhindert, dass die Integrationsförderungspolitik in einem Spezialgesetz (AuG, Integrationsrahmengesetz) nur verallgemeinernd festgelegt wird, was die Gefahr birgt, dass sich niemand für Integration verantwortlich fühlt und die Normen leere Buchstaben bleiben. Verankert man Integration in vorhandenen Regelwerken, lässt sich schliesslich auch gewährleisten, dass Massnahmen nicht nur der ausländischen Bevölkerung, sondern auch anderen Bevölkerungsgruppen mit Integrationsproblemen zugute kommen, was eine Diskriminierung der nichtausländischen Bevölkerung verhindert.

2. Eine *Weiterentwicklung* drängt sich auch in der *spezifischen Integrationsförderung* auf. Hier erweisen sich die Zuständigkeiten, die unterschiedlichen Situationen der Ausländerinnen und Ausländer einerseits und der Kantone andererseits, die Schwierigkeit der Erreichbarkeit der Migrantinnen und Migranten sowie die in quantitativer und teilweise auch qualitativer Hinsicht ungenügenden Angebote der spezifischen Integrationsförderung als Herausforderungen. Der Bund nimmt eine aktivere strategische Rolle wahr. Er soll klare und gleichzeitig Flexibilität zulassende Rahmenbedingungen schaffen, damit die Kantone gezielte Integrationsmassnahmen umsetzen können. Er muss seine Steuerungsrolle wahrnehmen, auch indem er seinen finanziellen Beitrag an die Integrationsförderung mit Anreizen verbindet, damit auf der kantonalen Ebene Strategien und wirkungsvolle Massnahmen ergriffen werden. Zudem ist ein moderater quantitativer Ausbau notwendig, um mit der Förderung eine grössere Breitenwirkung erlangen zu können.

3. In den Ratsdebatten zur Motion Schiesser wurde mehrfach die Notwendigkeit des *Schutzes vor Diskriminierung* betont. Der Bundesrat stellt fest, dass Diskriminierungen ein zentrales Hindernis für die Integration darstellen. Integrationsförderung, die darauf zielt, Migrantinnen und Migranten in ihrer Eigenverantwortung und der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu unterstützen, muss zwingend mit einer Politik gegen Diskriminierungen einhergehen. Der Bundesrat sieht vorerst nicht in der Schaffung von neuen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierungen, sondern vor allem *in der Durchsetzung des geltenden Rechts* Handlungsbedarf. Er wird die Entwicklungen aufmerksam verfolgen und deren Auswirkungen auf die Schweiz und insbesondere die schweizerische Wirtschaft prüfen, um rechtzeitig entsprechende Massnahmen ergreifen zu können.³¹

4. Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, periodisch mit allen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie namentlich mit Vertreterinnen und Vertretern der Migra-

³¹ Siehe die Antwort des Bundesrates auf die Ip. Bühlmann, "Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt" (03.3372).

tionsbevölkerung den *Integrationsdialog weiterzuführen*, im Bewusstsein, dass Migration und damit auch die Integration dynamische Bereiche sind und die verschiedenen Akteure die gemeinsame Stossrichtung immer wieder neu festlegen müssen.

Im Folgenden werden die Vorschläge zu den vier Bereichen näher erläutert.

6.1 Aufnahme von Integrationsartikeln in die Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen im Rahmen einer Gesamtvorlage

Integration ist eine Querschnittaufgabe, die namentlich durch die zuständigen Strukturen und Stellen der Regelversorgung wahrzunehmen ist. Dieses Prinzip ist nicht nur im AuG (Art. 53) angelegt, sondern basiert auf Artikel 43a Absatz 4 BV, wonach Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen müssen. Der Bundesrat hat mit dem Massnahmenpaket (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) einen ersten Schritt hin zu einer strategischen Integrationsförderung in den Regelstrukturen des Bundes gemacht.

Mit der Aufnahme von Integrationsartikeln in die Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen soll die mit dem Massnahmenpaket angestossene Strategie einer Integrationspolitik als staatliche Kernaufgabe verstetigt und verbindlicher verankert werden.

Der Bundesrat hat die einschlägigen Rechtsgrundlagen in den Zuständigkeiten des Bundes geprüft. Dabei standen namentlich folgende Bereiche im Vordergrund: Ausländerrecht, Familienergänzende Kinderbetreuung, Jugendförderung, Berufsbildung, Hochschule, Arbeitslosenversicherung, Kranken- und Unfallversicherung, Epidemiebekämpfung, Prävention und Gesundheitsförderung, Invalidenversicherung, Sprachen, Kulturförderung, Sportförderung, Wohnen, Raumentwicklung, Bundesstatistik, Parlamentsgesetz. Die integrationspolitisch bedeutsamen Bereiche der Schule, der Sozialhilfe oder der öffentlichen Sicherheit, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen, konnten nicht berücksichtigt werden (siehe Kap. 5.2). Der Bundesrat schlägt vor, namentlich die Aufnahme folgender Bestimmungen und Anpassungen in den jeweiligen Rechtsgrundlagen vorzusehen:

AuG (SR 142.20): Der Koordinationsauftrag nach Artikel 57 AuG ist zu ergänzen, hinsichtlich des generellen Auftrages an die einschlägigen Bundesstellen, gemeinsam mit den kantonalen Behörden geeignete Massnahmen zur Integrationsförderung im Rahmen ihres hauptsächlichen Gesetzauftrags zu entwickeln und umzusetzen. Das BFM als Koordinationsstelle wird für die Planungsarbeiten beigezogen. Ähnlich wie heute die IAM jährlich über die Fortschritte des Massnahmenpakets informiert, soll ein geeignetes Begleitgremium designiert werden, das dem Bundesrat und dem Parlament pro Legislaturperiode einmal über die Situation und die Massnahmen des Bundes zur Integrationsförderung Bericht erstattet. Das jährliche Monitoring zum Massnahmenpaket des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) soll in diese Berichterstattung überführt werden (weitere Anpassungen AuG, siehe Kap. 6 sowie 6.2.4).

Jugendförderungsgesetz (SR 446.1; laufende Revision): Das Jugendförderungsgesetz erfährt derzeit eine Totalrevision zu einem Kinder- und Jugendförderungsgesetz (Vernehmlassungsverfahren vom 30. September 2009 bis 15. Januar 2010). Der

Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass der Zweck des Gesetzes die Förderung der Jugendlichen zur selbstverantwortlichen Personen und deren soziale, kulturelle und politische Integration sowie deren diskriminierungsfreier Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten umfasst. Auf Verordnungsstufe sowie bei der Ausgestaltung der Programme ist darauf zu achten, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund ausdrücklich in die Fördermassnahmen eingeschlossen sind.

Berufsbildungsgesetz (SR 412.10): Im Berufsbildungsgesetz ist die Zweckbestimmung, welche die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann sowie die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorsieht, durch die Bestimmung zur Förderung der Chancengleichheit für Migrantinnen und Migranten zu ergänzen. Auf Verordnungsstufe und in der programmatischen Umsetzung ist die Ausrichtung auf spezifische Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten aufzunehmen; namentlich ist dies bei den Förderungsbeiträgen der Fall.

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (laufende Revision): Am 29. Mai 2009 hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf den eidgenössischen Räten zugeleitet (BB1 2009 4697). Das Gesetz soll in Erfüllung der neuen Bildungsverfassung die bisherigen unterschiedlichen Erlasse des Bundes für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen ablösen. Der Entwurf nennt bereits das Ziel der Chancengleichheit und der Gleichstellung von Mann und Frau. Entsprechend wäre die Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten als Grundauftrag für die Hochschulen aufzunehmen.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (SR 837.0): Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) ist grundsätzlich für alle Versicherten ausgelegt und sieht unter anderem die Förderung der raschen und dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt sowohl für in- als auch für ausländische Versicherte vor. Im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen sollen Bestimmungen aufgenommen werden, welche vorsehen, dass die Eingliederung von ausländischen Versicherten mit erhöhtem Risiko zur Langzeitarbeitslosigkeit ähnlich wie bei jugendlichen oder weiblichen Arbeitslosen besonders gefördert wird.

Epidemiengesetz (SR 818.101): Das Epidemiengesetz wird zurzeit totalrevidiert. Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass eine chancengleiche Versorgung der gesamten Wohnbevölkerung der Schweiz gewährleistet wird. Auf Verordnungsstufe sowie bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass Migrantinnen und Migranten ausdrücklich in die Versorgungsmassnahmen eingeschlossen sind.

Präventionsgesetz (Entwurf): Am 30. September 2009 hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zu einem Präventionsgesetz (BB1 2009 7071 und 7189) den eidgenössischen Räten zugeleitet. Dieser sieht Massnahmen ausdrücklich unter Berücksichtigung der Vielfalt der Bevölkerung vor. Zudem ist im Zweckartikel als eines der Ziele der Vorlage die Reduktion gesundheitlicher Ungleichheiten verankert. Nach der allfälligen Verabschiedung des Gesetzes durch die Räte ist im Rahmen der Erarbeitung des Ausführungsrechtes zu prüfen, wie dem Anliegen der Integrationsförderung entsprochen werden kann.

Invalidenversicherungsgesetz (SR 831.20): Im Bereich der Invalidenversicherung ist die Bestimmung über das Verfahren bei den Invalidenversicherungsstellen dahingehend zu ergänzen, dass diese auch Spezialisten aus dem Bereich der Integration beiziehen können. Weiter ist die Bestimmung zu den wissenschaftlichen Auswertungen entsprechend zu ergänzen, die vorsieht, die rechtsgleiche Behandlung, namentlich auch von Ausländerinnen und Ausländern, zum Gegenstand der Untersuchungen zu machen. Im Rahmen einer Anpassung der Verordnungsbestimmungen wäre schliesslich die Ausrichtung der Pilotversuche auf Personen mit Migrationshintergrund aufzunehmen. Betreffend die interinstitutionelle Zusammenarbeit ist auch zu prüfen, wie die zuständigen Ansprechstellen für Integrationsfragen einbezogen werden.

Sprachengesetz (SR 441): In der Verordnung zum Sprachengesetz ist die Förderung der Integration der Migrantinnen und Migranten aufzunehmen und die Koordination mit der Sprachförderung im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung zu koordinieren (siehe Kap. 4.2 und 6.2).

Kulturförderungsgesetz: Die eidgenössischen Räte haben die Entwürfe zum Kulturförderungs- und zum totalrevidierten Pro Helvetia-Gesetz fusioniert und das Gesetz in der Wintersession 2009 verabschiedet (BBl 2009 8759). Es ist zu prüfen, wie auf Verordnungsstufe dem Anliegen der Integrationsförderung entsprochen werden kann.

Sportförderungsgesetz (SR 415; laufende Revision): Der Bundesrat hat am 11. November 2009 die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport an das Parlament überwiesen (BBl 2009 8269). Der Entwurf sieht als Zielsetzung die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts allgemein vor. Bei Annahme dieser Bestimmung ist diese auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Es ist dabei zu prüfen, inwieweit der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten speziell Rechnung getragen wird und in welcher Weise das Kompetenzzentrum Integration durch Sport auf Stufe Verordnung allenfalls zu verankern ist. Im Rahmen des Gesetzesvollzugs werden auch die einschlägigen Instrumente, u.a. die Leistungsvereinbarungen mit den Sportverbänden, angepasst.

Raumplanungsgesetz (SR 700): Im Raumplanungsgesetz ist die Bestimmung zu den Planungsgrundsätzen dahingehend zu ergänzen, dass bei der Siedlungsgestaltung die Verbesserung der Wohnqualität und des sozialen Zusammenhalts in Wohngebieten zu berücksichtigen ist.

Bundesstatistikgesetz (SR 431): Die Aufgaben der Bundesstatistik sind dahingehend zu ergänzen, dass die Datenerhebung und die Datenauswertung auch Grundlagen zu vertieften Analysen über die erreichte Integration und Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten und Personen mit Migrationshintergrund bieten sollen.

Parlamentsgesetz (SR 171.10): In den Botschaften des Bundesrates zu Erlassentwürfen sollen systematisch die „Auswirkungen auf die Integration von Migrantinnen und Migranten“ dargestellt werden. Zudem soll darauf geachtet werden, dass im Vernehmlassungsverfahren gemäss *Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061)* auch Migrantenorganisationen einbezogen werden.

Gestützt auf den Koordinationsauftrag gemäss Artikel 57 AuG in Verbindung mit Artikel 8 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Auslän-

dem³² (VIntA) ist zudem die Ergänzung weiterer Erlasse durch integrationsrelevante Bestimmungen kontinuierlich zu prüfen. Namentlich ist zu prüfen, wie sich integrationsrelevante Aspekte im Rahmen der Arbeiten an einem künftigen *Weiterbildungsgesetz* zu verankern sind.

Vorgehen: Sofern das Parlament diesem Vorgehen grundsätzlich zustimmt, erarbeitet der Bundesrat eine Botschaft und redigiert konkrete Gesetzesartikel zur Ergänzung bestehender Rechtstexte. Diese Änderungen und Ergänzungen sollen entweder im Rahmen eines Änderungserlasses durch Ergänzung des AuG oder aber im Rahmen eines neuen Erlasses durch Schaffung eines Rahmengesetzes Integration zusammengefasst und als Gesamtvorlage den eidgenössischen Räten zugeleitet werden (siehe Kap. 6). Die laufenden Gesetzgebungsarbeiten werden dadurch nicht tangiert.

In der Botschaft zum Bundesbeschluss wird der Bundesrat auch prüfen, welche Verordnungen, aber auch welche Leitbilder und – wenn vorhanden – Schwerpunkteprogramme oder Massnahmen angepasst werden sollen, um die entsprechenden Gesetzesbestimmungen umzusetzen. In der Botschaft wird ebenfalls beziffert, ob und welche finanziellen Auswirkungen die Neuerungen haben werden und wie diese finanziert werden sollen.

6.2 Entwicklung von Massnahmen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung

Spezifische Integrationsförderung deckt in den Regelstrukturen bestehende Lücken (etwa niederschwellige Sprachkurse oder Angebote für Traumatisierte) oder sie arbeitet darauf hin, dass die Regelstrukturen mit der migrationsbedingten Vielfalt umgehen können. Sie strebt an, ausländische Personen mit dem schweizerischen System vertraut zu machen und will sie an die richtigen Stellen verweisen.

Die Einwanderung ist sehr heterogen: Neben der Zuwanderung vorwiegend beruflich gut qualifizierter Arbeitskräfte findet ein beachtlicher Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte statt, sowohl durch den Familiennachzug, das Asylwesen, aber auch durch die Personenfreizügigkeit. Gleichzeitig gibt es seit Jahren anwesende Personen, die vorwiegend Defizite im sprachlichen Bereich aufweisen; hier muss „nachholende Integrationsförderung“ stattfinden. Die spezifische Integrationsförderung muss ihre Angebote auf diese Heterogenität ausrichten und so ausgestaltet sein, dass sie die Personen, die angesprochen werden sollen, tatsächlich erreicht. Sie soll wo immer möglich beim Zuzug einsetzen und nicht erst nachholend, wenn sich Integrationsdefizite bereits manifestiert haben.

Da sich die Migrationsbevölkerung in den verschiedenen Städten, Gemeinden und Regionen unterschiedlich zusammensetzt und die Kantone unterschiedliche Ausgangslagen haben (Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft, Zuwanderung zu urbanen Zentren, besondere Situation der Tourismusregionen, Verschiebungen innerhalb der Agglomerationen etc.), muss die Umsetzung der Integrationspolitik je nach Situation auf kommunaler, interkommunaler, kantonaler oder regionaler Ebene adaptiert werden können.

³² SR 142.205

Um diesen Anforderungen zu entsprechen und um die personellen und finanziellen Ressourcen besser zu bündeln, soll sich die spezifische Integrationsförderung künftig wie folgt ausrichten:

- Sämtliche inhaltliche und zielgruppenorientierte Bereiche der spezifischen Integrationsförderung werden in kantonalen Gesamtprogrammen zusammengefasst. Dabei ist auch denkbar, dass einzelne Kantone punktuell oder auf breiter Basis eine Zusammenarbeit unter einander anstreben, oder dass in Kantonen mit grösseren urbanen Gebieten kommunale oder agglomerationsweite Programme entwickelt werden. Ansprechpartner für den Bund sollen in der Regel aber die einzelnen Kantone bleiben.
- Die Verwendung der den Kantonen vom Bund für verschiedene Zielgruppen zur Verfügung gestellten Gelder (heute Schwerpunkte 1 und 2 sowie Integrationspauschale) wird in diesen Gesamtprogrammen geplant.
- Der Bund übernimmt aktiv eine strategische Rolle. Er gibt Mindestanteile vor und achtet auf die Verbindlichkeit der Umsetzung (Zielgruppen, Standards, Qualitätssicherung). Er entwickelt zusammen mit den Kantonen sowie unter Berücksichtigung der Städte und Gemeinden ein System zur kontinuierlichen Ermittlung des Bedarfs und zur Qualitätssicherung der spezifischen Integrationsförderungsmaßnahmen.
- Die spezifische Integrationsförderung umfasst drei Pfeiler: 1. Information und Beratung, 2. Bildung und Arbeit, 3. Weitere Schwerpunktsetzungen.

Die wichtigsten Neuerungen – die Gesamtkonzeption kantonalen Integrationsprogramme sowie die Erstinformation – sollen kurz näher erläutert werden, bevor die Kosten der erwarteten Investitionen sowie die Finanzbeteiligung durch den Bund veranschlagt werden.

6.2.1 Kantonale Integrationsprogramme

Heute bestehen aus historischen und rechtlichen Gründen in allen Bereichen des Schwerpunktprogramms sowie bei der Integrationspauschale für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit und der Finanzierung zwischen Bund und Kantonen. Dies birgt die Gefahr der Verzettelung der Kräfte sowie der mangelnden Kohärenz der Integrationsbestrebungen in den Kantonen.

Wie die erfolgreich gestartete Umsetzung des Schwerpunktes 1 "Sprache und Bildung" zeigt, bewährt es sich, Bundesgelder zur Integrationsförderung mit Leistungsverträgen gestützt auf kantonale Programme an die Kantone zu vergeben. So wird gewährleistet, dass einerseits gesamtschweizerisch die gleichen Ziele verfolgt und Standards eingehalten werden und andererseits gleichwohl den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. Der Bundesrat strebt an, dieses Prinzip in allen Bereichen zur Anwendung zu bringen, in denen in der Integrationsförderung eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton besteht. Deshalb wird vorgeschlagen, dass der Bund seine Fördergelder im Integrationsbereich aufgrund kantonalen Gesamtkonzepte an die Kantone vergibt. Dabei steht aus heutiger Sicht folgendes Vorgehen im Vordergrund:

Der Bund würde die Ziele und Standards für drei Pfeiler der spezifischen Integrationsförderung vorgeben, welche sich gegenseitig ergänzen und bedingen: Der erste Pfeiler *Information und Beratung* würde die Massnahmen Erstinformation, Kompe-

tenzzentren Integration inklusive Beratung und Intervention im Fall von interkulturellen Konflikten und Diskriminierung sowie interkulturelles Übersetzen (beide heutiger Schwerpunkt 2) umfassen. Es ist denkbar, die Erstinformation so auszugestalten, dass sie gleichzeitig auch ein Instrument zur Abschätzung des Bedarfs an Integrationsmassnahmen und damit der Steuerung der kantonalen Programme dienen kann. Der zweite Pfeiler *Bildung und Arbeit* umfasst die Massnahmen zur Sprache und Bildung (heutiger Schwerpunkt 1) sowie zur beruflichen Integration für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (heute Integrationspauschale), indem er die bestehenden Massnahmen weiterführt sowie dort, wo nötig, gezielt verstärkt. Der dritte Pfeiler schliesslich soll dazu dienen, den Kantonen im Rahmen der Bundesvorgaben Raum für eigene Schwerpunktsetzungen zu lassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass nicht nur die strukturellen Voraussetzungen in den Kantonen, sondern zum Beispiel auch die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung sehr unterschiedlich sein können. Daher soll den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden, durch eine Erhöhung des Mitteleinsatzes in den beiden ersten Pfeilern oder durch die Unterstützung von Massnahmen in den drei Bereichen soziale Integration, Diskriminierungsschutz oder interkulturelles Übersetzen eigene Gewichtungen vorzunehmen. Die Zielvorgaben des Bundes sollen daher so formuliert werden, dass die Kantone diejenigen Angebote schaffen können, für die in ihrem Gebiet Bedarf besteht.

Mit dem Ziel, eine hohe Verbindlichkeit bei gleichzeitiger Flexibilität in der Umsetzung in den Kantonen zu gewährleisten, steht ein Modell im Vordergrund, wonach die Kantone bestimmte Mindestanteile an den Bundesgeldern für die Erreichung der jeweiligen Ziele (Erstinformation, Kompetenzzentren Integration/Interkulturelle Konflikte/Diskriminierungsbekämpfung, Sprache und Bildung, etc.) einzusetzen haben. Die neben den Mindestanteilen verbleibenden Bundesmittel sollen aber die Kantone in ihren Programmen gemäss dem jeweiligen Bedarf einsetzen können (dritter Pfeiler). Darüber hinaus entwickelt der Bund gemeinsam mit den Kantonen die Qualitätssicherungsinstrumente. Im Rahmen der Berichterstattung soll der Beitrag zur Zielerreichung jährlich ermittelt werden. Falls nötig, kann der Bund seine Mittelvergabe an die Anwendung der Qualitätssicherungsinstrumente knüpfen. Schliesslich soll ein Teil der Bundesmittel zur spezifischen Integrationsförderung wie bisher durch den Bund (BFM und EKM) direkt für die Förderung von Massnahmen mit nationaler Ausstrahlung sowie für innovative Projekte (Modellvorhaben) eingesetzt werden.

Für die Umsetzung soll folgende Vorgehensweise gelten: Die Kantone, die von den Bundesbeiträgen profitieren wollen, präsentieren kantonale Programme, in denen sie ihre Massnahmen in den drei Pfeilern jeweils für eine Legislaturperiode definieren. Es ist denkbar, dass sie hierzu die Kooperation mit anderen Kantonen suchen oder Programme auf kommunaler Ebene ermöglichen. Federführend zuständig für diese Programme sind die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen (Art. 57 AuG) unter Beibehaltung anderer kantonalen Stellen, der Gemeinden sowie Privater (Organisationen der Migrationsbevölkerung, Trägerschaften, Sozialpartner). Die kantonalen Programme enthalten eine qualitative und quantitative Beschreibung des Bedarfs und der bestehenden Angebote an Integrationsförderungsmassnahmen und darauf aufbauend eine Prioritätenordnung sowie eine Konkretisierung der Ziele in den drei erwähnten Pfeilern. Sie skizzieren die geplanten Massnahmen, benennen die für deren Umsetzung verantwortlichen Stellen und entwerfen Zeitpläne. Im Finanzplan wird dargestellt, welche Leistungen vom Bund, welche vom Kanton und

welche durch Dritte einschliesslich der Leistungsbeziehenden erbracht werden. Der Bund prüft die kantonalen Programme. Diese Programme bilden die Grundlage für die Leistungsverträge, die zwischen dem Bund und dem jeweiligen Kanton jeweils für mehrere Jahre abgeschlossen werden. Die mehrjährige Laufzeit der Programme soll den Kantonen Planungssicherheit geben und die administrativen Abläufe im Rahmen halten.

Die Kantone erstatten dem Bund jährlich Bericht zu den erbrachten Leistungen. Der Bund kann so die gesamtschweizerische Qualitätssicherung wahrnehmen und die Verwendung der Integrationsgelder (heute Integrationsförderkredit und Integrationspauschale) begleiten.

6.2.2 Erstinformation

Von städtischen und kantonalen Integrationsfachleuten wird festgestellt, dass die besonders wichtigen ersten Monate nach Ankunft einer zugewanderten Person oft verstreichen, ohne dass ihr Potenzial genutzt wird oder offensichtliche Defizite behoben werden. So vergehen wichtige Integrationschancen, namentlich auch bei Personen aus dem europäischen Raum, für welche die integrationsrechtlichen Bestimmungen des AuG nur beschränkt Geltung haben.

In der Überzeugung, dass der Integrationsprozess unmittelbar nach der Einreise einzusetzen hat, in Umsetzung des Informationsauftrags nach Artikel 56 AuG und gestützt auf die positiven Erfahrungen, die in Frankreich, den Niederlanden und Neuseeland sowie nun auch im Kanton Luzern gemacht wurden, schlägt der Bundesrat vor, dass künftig sämtliche Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer mit der Perspektive auf einen längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt – unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrem Einreisegrund – systematisch zu einem persönlichen Gespräch aufgeboten werden. Als Anlass dazu kann beispielsweise die Abgabe der Ausländerausweise genommen werden. Das Gespräch – denkbar ist eine maximale Dauer von rund 60 Minuten – wird von kantonalen oder kommunalen Stellen oder durch mandatierte Dritte geführt.

Der Inhalt dieses Erstinformations- und Begrüssungsgesprächs soll sich differenziert nach der Situation und den Bedürfnissen der neu einreisenden Personen oder Familien richten. Es werden erste Informationen über Rechte und Pflichten, über die Erwartungen gegenüber den Zugewanderten und ihre Möglichkeiten in der Schweiz sowie über das Angebot von geeigneten Sprach- und Integrationskursen abgegeben. Reisen Kinder mit einem Elternteil ein, kann auf die Pflicht zur Elternmitwirkung hingewiesen werden. Die Neuzuziehenden erhalten gezielt in verschiedenen Sprachen angebotene Informationen zum Leben und Arbeiten in der Schweiz, was ihnen die gesellschaftliche und berufliche Integration erleichtern soll, beispielsweise auch Informationen zum Gesundheitsbereich oder über Beratungsangebote, welche über die Möglichkeiten informieren, sich gegen allfällige Diskriminierungen zu wehren. Der Bund erarbeitet derzeit ein Instrument zur Erstinformation auf Bundesebene, das den Kantonen zur Verfügung gestellt werden soll. Verschiedene Kantone und Städte haben bereits eigene Instrumente erarbeitet oder sind an deren Entwicklung. Es ist auch denkbar, dass – ähnlich wie im Kanton Neuenburg oder in Dänemark – eine Charta mit den Rechten und Pflichten der in der Schweiz lebenden Personen und einer Darstellung der Grundrechte abgegeben wird. Die Neuzuziehenden bestätigen den Erhalt der Charta.

Je nach Bedarf und Situation der zuwandernden Person kann sich das Gespräch auf die Vermittlung allgemeiner Informationen beschränken. Bei anderen Personen ist ein längeres Gespräch angezeigt, das zur Abschätzung des Förderungsbedarfs und zur Zuweisung zu entsprechenden Massnahmen führen kann. Die gesprächsführenden Behörden machen die Neuzuziehenden auf die öffentlichen und privaten Angebote im Kanton, allenfalls in der Wohngemeinde aufmerksam (Elternberatung, Berufsberatung etc.). Dies bedingt, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit gestärkt und der gegenseitige Informationsaustausch unter den Behörden gewährleistet wird. Zeigt sich, dass für die neuzuziehende Person Massnahmen notwendig sind, die durch die Regelstrukturen nicht geleistet werden können, wird auf die Angebote der spezifischen Integrationsförderung zurückgegriffen. Zielgruppenspezifische Massnahmen sind etwa die Begleitung von Migrantinnen und Migranten, niederschwellige Sprach- und Bildungsprogramme oder für spezielle Zielgruppen entwickelte Angebote (Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Traumatisierte).

Die für die neuzuziehende Person und ihre Familie als sinnvoll erachteten Massnahmen können in einer schriftlichen Empfehlung oder allenfalls in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden. Integrationsvereinbarungen werden bei Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug sowie bei Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben (Art. 7 VIntA, religiöse Betreuungspersonen, Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht), eingesetzt. Die in den Integrationsvereinbarungen gesetzten Ziele und Massnahmen haben verbindlichen Charakter; ihre Nicht-Erfüllung kann ausländerrechtliche Sanktionen nach sich ziehen. Werden Integrationsvereinbarungen abgeschlossen, ist eine Weiterverfolgung notwendig, damit das Erreichen der vereinbarten Ziele geprüft werden kann. Ein solches systematisches Case Management ist aus Sicht des Bundesrates nur für eine kleine Zielgruppe notwendig, bei der infolge der Triage durch das Erstinformationsgespräch hohe Desintegrationsrisiken offensichtlich werden. Ein flächendeckender Einsatz von Integrationsvereinbarungen empfiehlt sich aufgrund des hohen administrativen Aufwandes nicht.

Mit Ausländerinnen und Ausländern aus EU-/EFTA-Staaten, die über keinerlei Kenntnisse einer Landessprache verfügen, kann keine Integrationsvereinbarung im Sinne von Artikel 54 AuG abgeschlossen werden. In diesen Fällen kann eine schriftliche Empfehlung zum Besuch eines Sprach- und Integrationskurses abgegeben werden. Das gleiche Vorgehen gilt für Ausländerinnen und Ausländer, die aufgrund einer Eheschliessung mit einem schweizerischen Partner oder einer schweizerischen Partnerin einreisen.

Aus Gründen der Gleichbehandlung sowie zur Sicherstellung einer lückenlosen Erreichbarkeit, welche namentlich für die Bedarfsabschätzungen im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme von Bedeutung sein wird, sind alle Personen, die zu einem längerfristigen Aufenthalt in die Schweiz einreisen, zu Erstinformationsgesprächen einzuladen. Ein solches Gespräch hat auch eine symbolische Bedeutung als Begrüssung und soll namentlich bewirken, dass die zuwandernden Personen in der Schweiz von offizieller Seite willkommen geheissen werden und ihre Potenziale durch eine optimale und den Bedürfnissen angepasste Information sowie eine Zuweisung zu Angeboten und Massnahmen nutzen können. Denn die Erstinformation stellt nicht nur eine problem-, sondern namentlich auch eine potentialorientierte Massnahme dar und ist damit Teil der "Voraussetzung und ein wichtiges Element

einer zukunftsgerichteten und erfolgreichen Bildungs-, Gesellschafts- und Arbeitsmarktpolitik" (Wortlaut Motion Schiesser).

6.2.3 Finanzielle Auswirkungen

Der Bundesbeitrag an die spezifische Integrationsförderung besteht derzeit aus den 16,5 Millionen Franken aus dem Schwerpunktprogramm EJPD (Voranschlag 2010) sowie der Integrationspauschale, die für das Jahr 2010 mit 58 Millionen Franken veranschlagt worden ist. Um den in Kapitel 3 festgestellten Handlungsbedarf finanzieren zu können, sind zusätzliche Mittel notwendig.

Die TAK hat in ihrem Bericht vom Juni 2009 einen jährlichen Mehrbedarf in der spezifischen Integrationsförderung von 130 Millionen Franken festgestellt, welche von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam zu tragen seien. Diese verteilen sich auf die Bereiche Erstinformation (15 Millionen Franken), Kompetenzzentren Integration (6 Millionen Franken), interkulturelle Übersetzung/Mentoring (40 Millionen Franken), Sprache und Bildung (60 Millionen Franken) sowie soziale Integration (10 Millionen Franken).³³

Gemäss den intergrationsförderungspolitischen Grundsätzen, wonach die Förderung in erster Linie durch die zuständigen Regelstrukturen zu erfolgen hat, sieht der Bund seinen Beitrag namentlich in den Bereichen (Pfeilern) der Information und Beratung (Erstinformation, Kompetenzzentren Integration) sowie Bildung und Arbeit (Sprache und Bildung, berufliche Integration). Der Bund wird die Vergabe seiner Mittel im Rahmen von Leistungsverträgen mit den Kantonen an die Bedingung knüpfen, dass diese kantonale Integrationsprogramme mit klaren und überprüfbaren Zielsetzungen entwickeln.

Die Aufgaben und Massnahmen im Bereich interkulturelle Übersetzung/Mentoring fallen in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Stellen des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens beim Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden. In den kommenden Jahren wird zu klären sein, welche Rolle die verschiedenen Bundesstellen – namentlich das BAG und das BFM – einnehmen und welches die Aufgaben der Kantone sind. Einerseits ist zu klären, inwieweit und mit welcher Stossrichtung die strategische Steuerung und Qualitätssicherung durch den Bund erfolgen kann. Andererseits wird der Bund darauf hinwirken müssen, dass die Übernahme der Einsatzkosten in allen Bereichen, namentlich im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich, geklärt und nach Möglichkeit einheitlich geregelt wird. Hierbei müssen namentlich auch die Kantone und die Gemeinden angesprochen werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das EJPD 2007 angekündigt hat, dass es sich mittelfristig aus der Unterstützung der Vermittlungsstellen interkulturelles Übersetzen zurückziehen wird.

Im Bereich der sozialen Integration liegt die Zuständigkeit, soweit es sich nicht um Massnahmen mit nationaler Bedeutung handelt, weitgehend bei den Kantonen sowie namentlich auch bei den Gemeinden.

Allgemein gilt, dass Kantone, die von den Bundesgeldern profitieren wollen und letztlich durch die Investitionen mittelfristig auch mit Einsparungen im Gesundheits-

³³ Im Einzelnen siehe dazu den Bericht "Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik". Abrufbar von der Webseite der TAK, www.tak-cta.ch.

und Sozialwesen rechnen können, gemäss Artikel Artikel 55 Abs. 1 AuG (Finanzielle Beiträge des Bundes) entsprechende Eigenmittel einzusetzen haben.

Wenn der Bund seinen Beitrag an die Aufwendungen für die spezifische Integrationsförderung erhöht, müssen auch die Beiträge der Kantone zwingend erhöht werden. Angesichts des derzeitigen Ausgabenmoratoriums auf Bundesebene ist der von der TAK festgestellte zusätzliche Aufwand nicht vollständig finanzierbar und erst mittelfristig ist vorzusehen, die Integrationsförderkredite zu erhöhen. Der Bundesrat sieht vor, den Bundesbeitrag in der Grössenordnung von 15 bis 20 Millionen zu erhöhen, unter der Voraussetzung, dass auch die Kantone ihre Mittel entsprechend anpassen. Ein detaillierter Finanzierungsschlüssel, der den verfassungsmässig vorgesehen Zuständigkeiten, den finanziellen Möglichkeiten und den durch die Investitionen zu erwartenden Nutzen Rechnung trägt, ist zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auszuhandeln und im Rahmen der geplanten Botschaft darzulegen (Kap. 6.1).

6.2.4 Vorgehen Weiterentwicklung spezifische Integrationsförderung

Für die geplante Weiterentwicklung der spezifischen Integrationsförderung des Bundes bedarf es auch der Anpassung des AuG. Im Wesentlichen geht es darum, die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass der Bund den Kantonen seinen finanziellen Beitrag gestützt auf Programme und Leistungsvereinbarungen ausrichtet. Ein entsprechender Vorschlag ist bereits in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision des Asyl- und Ausländergesetzes enthalten (Modifikation Artikel 55 AuG, siehe Kap. 2.4). Auch die *Ziele der spezifischen Integrationsförderung*, die heute in der VIntA geregelt sind, sind im Grundsatz auf Gesetzesebene zu verankern (Förderung der Information, der Allgemeinbildung und der Kenntnisse einer Landessprache, des chancengleichen Zugangs, der beruflichen Integration sowie der Voraussetzungen für ein verbessertes Zusammenleben, siehe oben Kap. 4.2). Ebenso ist zu prüfen, ob weitere Elemente wie zum Beispiel der *Kreis der begünstigten Personen* festzulegen sind.

Der Integrationsförderkredit des Bundes soll nach Ablauf des Schwerpunkteprogramms 2008–2011 in den drei geschilderten Bereichen eingesetzt werden. Kantonen und Bund ist jedoch genügend Zeit einzuräumen, um die angestrebte Zusammenarbeit innerhalb der Kantone und zwischen Bund und Kantonen vorzubereiten. Folglich sind Übergangsjahre vorzusehen, in denen die Vorarbeiten für den Systemwechsel getroffen werden können. Der Bund entwickelt unter Beizug der Kantone die Vorgaben sowie die Instrumente der Qualitätssicherung. Im Bereich Erstinformation erarbeitet der Bund zusammen mit den Kantonen und Gemeinden gemeinsam die notwendigen Empfehlungen zur Umsetzung der Erstinformation (z.B. Ablauf, Instrumente, Typen von Personen, Profil und Ausbildung der in der Erstinformation tätigen Personen etc.).

6.3 Verstärkung des Diskriminierungsschutzes

Die schweizerische Rechtsordnung stellt mit dem Ausländerrecht klare Anforderungen und Erwartungen an Personen, die sich im Land aufhalten. Mit der Integrationsförderung investiert der Staat dafür, dass insbesondere allfällige Sprach-, Bildungs- und Informationsdefizite bekämpft werden. Es ist folglich im Interesse der Schweiz, Hindernisse abzubauen, die Ausländerinnen und Ausländer daran hindern, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können.

Direkte und indirekte Diskriminierungen stellen solche Hindernisse dar und sind daher konsequent zu bekämpfen. Direkte Diskriminierung liegt dann vor, wenn sich eine Ungleichbehandlung ausdrücklich auf die Zugehörigkeit zu einer „Rasse“, Ethnie, Nation oder Religion stützt. Von indirekter Diskriminierung wird hingegen gesprochen, wenn eine Massnahme in ihrer Formulierung scheinbar neutral ist, in ihren tatsächlichen Auswirkungen aber Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Nationalität oder Religion in qualitativer oder quantitativer Hinsicht besonders stark benachteiligt.

Das Diskriminierungsverbot ist an verschiedenen Stellen verankert: Die Bundesverfassung verbietet Diskriminierungen unter anderem aufgrund der Herkunft, der Rasse, der Sprache, der sozialen Stellung, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung (Art. 8) und schützt spezifisch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15) sowie die Sprachenfreiheit (Art. 18). Im Bereich des Diskriminierungsschutzes sieht die Bundesverfassung zudem vor, dass alle Stellen mit staatlichen Aufgaben an die Grundrechte gebunden und verpflichtet sind, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 1 BV). Dies bedeutet, dass das Diskriminierungsverbot auch bei der Anwendung privatrechtlicher Normen durch Gerichte und Behörden wenn möglich zu beachten ist. Zu solchen Normen gehören insbesondere der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB³⁴), der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz (Art. 28ff. ZGB, Art. 328 und 336 OR³⁵) sowie das Verbot unzulässiger, sittenwidriger oder gegen die öffentliche Ordnung verstossender Verträge (Art. 19 und 20 OR). Die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) schützt vor öffentlichen rassistischen Angriffen und Diskriminierungen. Auch erlauben Bestimmungen im Verfassungsrecht, im Privatrecht, im Strafrecht und im Verwaltungsrecht, sich gegen rassistische Diskriminierung zu wehren. Unter "rassistischer Diskriminierung" werden sämtliche Ungleichbehandlungen, Äusserungen oder Gewalttaten verstanden, die bewirken (oder mit denen beabsichtigt wird), dass Menschen wegen ihrer äusseren Erscheinung ("Rasse") oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nationalität oder Religion herabgesetzt werden. Ausserdem ist das Diskriminierungsverbot in verschiedenen von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen verankert. Neben der Antirassismus-Konvention³⁶ gehören dazu die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten³⁷ (Art. 14), die internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³⁸ (Art. 2) sowie über bürgerliche und politische Rechte³⁹ (Art. 2, 24 und 26), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁴⁰ (Art. 2), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁴¹ sowie die Übereinkommen Nr. 100 und 111 der Internationalen Arbeitsorganisation⁴². Der 2009 von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern herausgegebene "Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung" zeigt

34 SR 210

35 SR 220

36 SR 0.104

37 SR 0.101

38 SR 0.103.1

39 SR 0.103.2

40 SR 0.107

41 SR 0.108

42 SR 0.822.720.0 sowie 0.822.721.1

praxisorientierte Wege auf, wann und wie das Recht gegen rassistische Diskriminierung eingesetzt werden kann.⁴³

Der Bundesrat hat verschiedentlich die Meinung vertreten⁴⁴, dass diese allgemeinen Regeln des Strafrechts und des Privatrechts sowie die bestehenden Erlasse des öffentlichen Rechts wie auch die völkerrechtlichen Grundlagen einen ausreichenden Schutz gegen Diskriminierung bieten. Im Übrigen sieht auch der Nationalrat keinen Bedarf an weiterer Gesetzgebung und hat der parlamentarischen Initiative (07.422 Rechsteiner Paul), mit der ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz verlangt wurde, im September 2009 keine Folge gegeben. Allerdings werden tatsächlich nur wenige Prozesse wegen Diskriminierung geführt. Der Rechtsweg erscheint vielen Betroffenen wenig attraktiv, weil die Durchsetzungskosten im Vergleich zu dem relativ niedrigen Erfolgsnutzen hoch sind. Unsicherheiten und Ängste (Unbekanntheit des Rechts, Rechtsunklarheit, abschreckende Gerichtsverfahren, konfliktbezogene Gerichtsverfahren, Öffentlichkeit) sowie Prozessrisiken (Kosten, Beweisproblematik, unangemessene Rechtsfolgen) hindern Personen, die Diskriminierungen ausgesetzt sind, den Rechtsweg einzuschreiten.⁴⁵

Der Bundesrat möchte deshalb das Durchsetzungspotenzial des geltenden Rechts erhöhen. Das geltende Recht soll bekannter gemacht werden, zum einen bei den potenziell mit Diskriminierungen Betroffenen, zum andern auch in der Gesellschaft generell, damit potenziell Diskriminierende für die Thematik sensibilisiert werden. In diesem Sinne ist der Informationsauftrag in Artikel 56 AuG, der heute darin besteht, dass Ausländerinnen und Ausländer über Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz und über Rechte und Pflichten sowie die Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert werden, zu ergänzen mit dem expliziten Auftrag, den Diskriminierungsschutz zu thematisieren. Die Fachstellen Integration sollen Betroffenen kompetente Beratung zum rechtlichen Diskriminierungsschutz und dem Verfahren anbieten oder vermitteln können. Ergänzend dazu sind niederschwellige, kooperativ ausgerichtete Streitbelegungsmechanismen zu fördern. Schliesslich wirken die Fachstellen Integration in Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen auch darauf hin, dass allfällige Strukturen oder Prozesse, die indirekt diskriminierend wirken, erkannt und abgebaut werden können.

Falls die spezifische Integrationsförderung im oben skizzierten Sinne verstärkt wird, ist im Rahmen der Integrationsförderung auch die Möglichkeit zu schaffen, dass den Fachstellen Integration ein Auftrag zur Sensibilisierung und Prävention erteilt wird und ihnen die dazu notwendigen Mitteln zur Verfügung gestellt werden, diesen umzusetzen bzw. Dritte damit zu beauftragen. Eine Verbindung von Integration und Schutz vor Diskriminierung ist in einzelnen Kantonen sowie in anderen europäischen Ländern bereits üblich. Ein separater, nicht mit der Integrationspolitik ver-

⁴³ Abrufbar auf der Website der Fachstelle Rassismusbekämpfung unter <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00150/index.html?lang=de>, 2.2.2010.

⁴⁴ So in seinen Antworten vom 20.5.2009 auf die Interpellation "Diskriminierungsschutz" (09.3242), vom 23.2.2005 auf die Motion "Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt" (04.3791) und vom 17.5.2006 auf die Motion "Bundesgesetz gegen Diskriminierung" (06.3082).

⁴⁵ Siehe Naguib, Tarek: Diskriminierende Verweigerung des Vertragsabschlusses über Dienstleistungen Privater: Diskriminierungsschutz zwischen Normativität, Realität und Idealität. In: AJP/PJA – Zeitschrift für die Aktuelle Juristische Praxis 8/2009, S. 993-1017.

bundener Diskriminierungsschutz hätte andererseits den Vorteil, dass er allen Bewohnerinnen und Bewohnern des Landes zugute käme.

6.4 Mitwirkung des Bundes am Integrationsdialog

Die in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen betreffen die Integrationsförderung des Bundes. Wie aber insbesondere im Kapitel zur spezifischen Integrationsförderung hervorgehoben wurde, kann der Bund ohne die Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden wenig erreichen. Integration geschieht vor Ort; Integrationsförderung muss da ansetzen, wo die Menschen leben und arbeiten. Ebenso wie der Bund alleine wenig bewirken kann, sind auch die staatlichen Bemühungen wenig erfolgreich, wenn sich die nichtstaatlichen Akteure nicht ebenso im Rahmen ihrer Möglichkeiten für Integration einsetzen. Um eine kohärente Integrationspolitik zu erreichen, bedarf es Absprachen zwischen allen föderalistischen Ebenen unter Einbezug der Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft. Aber auch strategisch muss die Ausrichtung der Integrationspolitik periodisch aufeinander abgestimmt werden, weshalb der Bundesrat den Integrationsdialog mit den Kantons-exekutiven und den Gemeindevertretungen sowie mit den Präsidien der Sozialpartner, den Wirtschaftsvertreterinnen und -vertretern und mit privatrechtlich organisierten Gremien pflegen will.

Im Vordergrund sollen dabei die politische Abstimmung der Zielsetzungen und Prioritäten der Integrationspolitik und -förderung stehen, und zwar sowohl in den Bereichen der Regelstrukturen als auch in der spezifischen Integrationsförderung. Zudem soll der Integrationsdialog als gemeinsames Kommunikationsmoment dienen und darauf hinarbeiten, das Thema Migration und Integration positiv zu besetzen.

Zur Umsetzung des Dialogs sollen bestehende, tripartit zusammengesetzte Gremien dienen und keine neuen geschaffen werden. Der Bundesrat unterstützt folglich die im Rahmen der TAK angelaufenen Vorarbeiten für eine zweite nationale Integrationskonferenz, die namentlich unter Beizug von Kreisen der Wirtschaft und Gesellschaft im Frühjahr 2011 stattfinden soll.

7 Fazit

Seit Inkrafttreten des neuen AuG gab es verschiedene politische Vorstösse im Bereich der Integrationspolitik. Der Bundesrat hat gestützt auf die parlamentarischen Aufträge durch die Motion Schiesser (06.3445) und die Motion der sozialdemokratischen Fraktion (06.3765) die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes aus einer Gesamtsicht heraus geprüft und breite Konsultationen dazu durchgeführt. Die Prüfung hat ergeben, dass sich der in der schweizerischen Integrationspolitik eingeschlagene Weg grundsätzlich als sinnvoll erweist und verstetigt werden soll. Dies soll namentlich dadurch geschehen, dass die Zuständigkeiten der Regelstrukturen rechtlich verbindlicher verankert werden, und die spezifische Integrationsförderung im Bereich der Steuerung und Information verbessert und bedarfsgerecht gestaltet wird.

Die Grundzüge der Motion Schiesser werden mit dem Vorschlag des Bundesrates wie folgt aufgenommen:

- Wie in der Motion Schiesser gefordert, wird der Integration als gesellschaftlicher und staatlicher Kernaufgabe sowie als Voraussetzung und wichtigem Ele-

ment einer zukunftsorientierten und erfolgreichen Bildungs-, Gesellschafts- und Arbeitsmarktpolitik durch die normative Verankerung in den Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen Nachdruck gegeben, soweit der Bund über eine verfassungsmässige Zuständigkeit verfügt.⁴⁶

- Das Prinzip der Integration als gegenseitiger Prozess mit klaren ausländerrechtlichen Erfordernissen einerseits und einer wirksamen Integrationsförderung andererseits beruht auf dem Grundsatz des Fördern und Fordern. Dieser soll in den integrationsrechtlichen Bestimmungen auch explizit aufgenommen werden.
- Die skizzierte Entwicklung der spezifischen Integrationsförderung strebt eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den föderalistischen Ebenen an. Die Steuerung der Qualitätssicherung und die fortlaufende Optimierung (Controlling) durch den Bund erfolgt im Rahmen der Zielerreichungskontrolle der vorgesehenen kantonalen Integrationsprogramme.
- Die Festlegung des Grundbedarfs der Integrationsmassnahmen erfolgt im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme, die – falls sie vom finanziellen Beitrag des Bundes profitieren wollen – die Ziele (Pfeiler) Information und Beratung sowie Bildung und Arbeit anzustreben haben. In der praktischen Umsetzung richtet sich der Grundbedarf nach dem individuellen Bedarf der zuwandernden Personen aus, der anlässlich des Erstinformationsgesprächs ermittelt werden kann. Eine Massnahme im Sinne einer Verpflichtung aller Zuwandernden zu einer generellen Sprach- und Integrationskurseilnahme empfiehlt sich aufgrund der Heterogenität der Zuwanderung beziehungsweise der Vielfalt der individuellen Situationen, der völkerrechtlichen Einschränkungen sowie namentlich auch des hohen administrativen und finanziellen Aufwandes nicht. Daher werden auch die Finanzierungsgrundsätze (Selbstbeteiligung der zu Integrierenden) zielgruppenspezifisch durch die Kantone festgelegt, indem der finanziellen Situation der Personen (z.B. Selbstzahlende, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit) Rechnung getragen wird.
- Der Bund wird auch künftig die Integrationsmassnahmen der Kantone mitfinanzieren. Die Kantone sowie die Städte und die Gemeinden sind mit Ausnahme der nationalen Projekte und Modellvorhaben für die operative Umsetzung der Integrationsmassnahmen zuständig. Insofern die Kantone Bundesmittel im Rahmen eigener Schwerpunktsetzungen verwenden, können sie die über den Grundbedarf (Information und Beratung, Bildung und Arbeit) hinausgehenden spezifischen Integrationsmassnahmen festlegen. Dabei ist eine zwingende Ko-Finanzierung der Integrationsprogramme durch die jeweiligen Kantone vorgesehen.

Die Grundzüge der Motion der SP-Fraktion werden mit dem Vorschlag des Bundesrates wie folgt aufgenommen:

- Der mit der Motion geforderte Aktionsplan ist mit dem Aktionsplan des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) bereits seit zwei Jahren in Umsetzung. Er enthält prioritäre Massnahmen in den Bereichen Sprache, Bildung und

⁴⁶ Die im Rahmen der TAK entwickelten Empfehlungen fordern auch die Kantone und Gemeinden auf, in ihren Zuständigkeitsbereichen entsprechende Vorkehrungen zu treffen (siehe Kap. 2.4).

Arbeit sowie soziale Integration. Diese Schwerpunktsetzung ist durch die gemeinsamen Empfehlungen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen der TAK am 29. Juni 2009 bestätigt worden.

- Die Behebung der schulischen und sprachlichen Defizite der Kinder mit Migrationshintergrund fällt – wie in der Antwort des Bundesrats zur Motion bereits dargestellt – in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone. Das BFM leistet im Rahmen eines von 2009 bis 2011 laufenden Modellvorhabens zur frühen Förderung einen Beitrag im Sinne der Innovationsförderung. Die Schaffung von bedarfsgerechten Sprachangeboten für Eltern (insbesondere Mütter) soll im Rahmen der Weiterentwicklung der spezifischen Integrationsförderung (kantonale Integrationsprogramme) angestrebt werden.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrats (Verankerung der Integrationsförderung in den Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen, Weiterentwicklung spezifische Integrationsförderung, Mitwirkung am Integrationsdialog, Verbesserung des Diskriminierungsschutzes) wird der Stossrichtung der parlamentarischen Aufträge entsprochen. Nach Ansicht des Bundesrates werden damit auf eine geeignete Weise die Voraussetzungen für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Integrationspolitik in der Ära des dualen Zulassungssystems (Personenfreizügigkeit mit EU-/EFTA-Ländern) realisiert.

Literaturverzeichnis

Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Bern, 20.12.2008.

Integrationsbericht 2006: Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Migration, 30. August 2006.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Bericht Integrationsprojekte 2006 für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Bern: Bundesamt für Migration, September 2007
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Bericht Integrationsmassnahmen 2007: "Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007". Bern: Bundesamt für Migration, 22. August 2007.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Bericht Integrationsprojekte 2007 für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Bern: Bundesamt für Migration, November 2008.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Bericht Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008. Bern: Bundesamt für Migration, Dezember 2008.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten. Bern: Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Fribourg im Auftrag des Bundesamts für Migration, Juli 2009.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Jahresbericht 2008: "Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen". Bundesamt für Migration, Oktober 2009.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Bericht Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2009. Bern: Bundesamt für Migration, Dezember 2009.
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Bericht Jugend und Gewalt. Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, Mai 2009.
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15741.pdf> (20.1.2010)

Kälin, Walter: Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich, 2000.
http://www.oefre.unibe.ch/unibe/rechtswissenschaft/oefre/content/e700/e1357/e772/e2750/e2751/NFP-Buch-Nov99_ger.pdf (20.1.2010)

Naguib, Tarek: "Diskriminierende Verweigerung des Vertragsabschlusses über Dienstleistungen Privater: Diskriminierungsschutz zwischen Normativität, Realität und Idealität." In: AJP/PJA – Zeitschrift für die Aktuelle Juristische Praxis 8/2009, S. 993-1017.

Bericht Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 12. November 2004. Bern: TAK, November 2004.
<http://www.tak-cta.ch> (20.1.2010)

Bericht Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartite Agglomerationskonferenz vom 30. Juni 2009. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, Mai 2009.
<http://www.tak-cta.ch/> (20.1.2010)