



Medienrohstoff

Datum 22. August 2007

Bericht Integrationsmassnahmen

Zusammenfassung

A. AUSGANGSLAGE

Mit einem Anteil von gegen 21% beziehungsweise über 1.5 Millionen Ausländerinnen und Ausländern gehört die Schweiz zu den Staaten Europas mit dem höchsten Ausländeranteil. Jede dritte Eheschliessung in der Schweiz ist eine binationale Verbindung und jede vierte Arbeitsstunde wird von ausländischen Erwerbstätigen geleistet. Heute ist nahezu ein Viertel der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz geboren.¹

In Anbetracht des hohen Anteils an der Wohnbevölkerung kann die Integration der ausländischen Personen im Grossen und Ganzen als erfolgreich bezeichnet werden.² Dieser Erfolg beruht – neben einer vergleichsweise tiefen Arbeitslosenquote und einem guten Berufsbildungssystem – auch auf der Vielzahl von Massnahmen, die insbesondere auf kommunaler, aber auch auf kantonaler und nationaler Ebene ergriffen worden sind, um Ausländerinnen und Ausländern die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Dabei handelt es sich einerseits um staatliche Massnahmen. Andererseits tragen aber auch zahllose Anstrengungen von privaten Organisationen, insbesondere von Ausländervereinigungen, von Betrieben, von Institutionen oder von Einzelpersonen zu diesem Resultat bei.

Befunde des Integrationsberichts Bundesamt für Migration (BFM): Trotz dieses grundsätzlich positiven Befunds bestehen auch Probleme und Defizite. Der Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" des BFM vom Juli 2006 (Integrationsbericht BFM) hat erstmals aufgrund einer breiten Bestandesaufnahme in elf Themenbereichen aufgezeigt, wo heute die hauptsächli-

¹ BFS (2006). Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2006. BFS: Neuchâtel.

² BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern.

chen Schwierigkeiten im Bereich der Integration liegen und welche Personengruppen besonders davon betroffen sind.³ Integration wird dabei verstanden als Chancengleichheit, welche dann "erreicht" ist, wenn Ausländerinnen und Ausländer unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation beispielsweise hinsichtlich Arbeits- oder Bildungserfolg, Gesundheit oder Wohnqualität vergleichbare Werte aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Situation. Hinzuweisen ist auf folgende Integrationsdefizite:

- **Sprache:** Mangelnde Sprachkenntnisse beeinträchtigen die Integrationschancen in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit oder soziales Zusammenleben. Rund 7% der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer haben weder an ihrem Arbeitsplatz noch in ihrer gesellschaftlichen Umgebung Möglichkeiten, eine Regionalsprache anzuwenden.
- **Berufsbildung:** Ein Drittel der ausländischen Erwerbsbevölkerung verfügt über keine nachobligatorische Ausbildung (Schweizerinnen und Schweizer: rund 10%). Die Berufsbildung spielt angesichts der steigenden Anforderungen des Arbeitsmarkts an die Qualifikation sowie angesichts der Bedeutung des Familiennachzugs (40% der Zuwanderung) eine wichtige Rolle.
- **Arbeitsmarkt:** Die Erwerbslosenquote ist bei Ausländerinnen und Ausländern beinahe dreimal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Besonders hoch ist die Erwerbslosigkeit bei Jugendlichen aus den Balkanländern sowie aus den nicht-europäischen Staaten.
- **Gesundheit:** Ausländerinnen und Ausländer sind in vielen Belangen stärker gesundheitlich beeinträchtigt als Schweizerinnen und Schweizer und rund doppelt so häufig aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig als schweizerische Erwerbstätige.
- **Öffentliche Sicherheit:** Rund die Hälfte der im Strafregister eingetragenen Strafurteile und ein Drittel der bei den offiziellen Opferhilfestellen sich meldenden Personen betreffen ausländische Staatsangehörige.
- **Situation der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen:** Nur rund ein Viertel der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 bis 65 Jahren ist erwerbstätig. Bei den vorläufig aufgenommenen Personen ist es ein Drittel.

Aufgrund der Analyse der vorhandenen Daten und Fakten sowie den wissenschaftlich festgestellten Ursachen ist der Integrationsbericht BFM zu folgenden Schlussfolgerungen gekommen:

1. Die Integration ist prioritär im Bereich der Sprache sowie in Bildung und Arbeit noch weiter zu verstärken.
2. Da der Integrationserfolg im Bereich der Sprache sowie in Bildung und Arbeit eng mit Mitwirkungs- und Kontaktmöglichkeiten im lokalen Umfeld sowie mit der Anwendung der Sprache zusammenhängt, sind die bestehenden Förderungen in diesen Bereichen fortzuführen und dabei noch stärker auf Gebiete auszurichten, in welchen Integrationsprobleme kumuliert auftreten.

³ Der Bericht behandelt folgende elf Themenbereiche: Schule, Berufsbildung, Arbeit, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Wohnumfeld und Quartierentwicklung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Mitbestimmung und Einbürgerung, Religion und Kultur, Sicherheit, Situation der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen.

B. AUFTRAG DES BUNDESRATES VOM 30. AUGUST 2006

Auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 30. August 2006 folgenden Beschluss gefasst:

1. Vom "Bericht über die Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" des Bundesamts für Migration (Integrationsbericht BFM) wird Kenntnis genommen.
2. Die zuständigen Departemente und Ämter werden beauftragt, bis am 31. März 2007 in ihren Zuständigkeitsbereichen den integrationspolitischen Handlungsbedarf und allfällige Massnahmen zu ermitteln. Das EJPD koordiniert im Rahmen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) diese Arbeiten.
3. Das EJPD erstattet dem Bundesrat bis am 30. Juni 2007 Bericht und unterbreitet Vorschläge zur geplanten Umsetzung inklusive der Einführung einer geeigneten Umsetzungsorganisation.

Zu den allfällig zu ergreifenden integrationspolitischen Massnahmen ist im Bericht des EJPD jeweils auch ein Finanzierungskonzept zu erarbeiten, in welchem auch darzulegen ist, welche Einsparungen als Folge der geplanten Integrationsmassnahmen allenfalls erzielt werden können.

Bei der Umsetzung von allfällig zu ergreifenden Massnahmen darf von der im jeweiligen Aufgabengebiet geltenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen sowie Gemeinden nicht abgewichen werden.

C. RAHMENBEDINGUNGEN

Gesetzliche Rahmenbedingungen:

Das neue Ausländergesetz (AuG), welches voraussichtlich per 1.1.2008 in Kraft tritt, legt erstmals auf Gesetzesebene das Konzept einer Integrationspolitik als staatlicher Aufgabe fest.⁴ Artikel 53 AuG definiert Integration als Querschnittsaufgabe, die in allen Bereichen zu berücksichtigen ist und bei welcher die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammenarbeiten. Um eine kohärente Integrationspolitik zu gewährleisten, kommt daher der Abstimmung der unterschiedlichen Massnahmen eine wichtige Bedeutung zu. Das Gesetz überträgt dem Bundesamt für Migration hier einen Koordinationsauftrag (Art. 57 AuG sowie Art. 14a geltende VIntA).

Verbesserung der Integration in den bestehenden Regelstrukturen:

Der Integrationsbericht BFM hat dargelegt, dass seit längerem in den verschiedenen Bereichen Anstrengungen zur Förderung der Integration von Ausländerinnen

⁴ Die dazugehörige totalrevidierte Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) hat der Bundesrat vom 28. März bis zum 30. Juni 2007 in die Vernehmlassung gegeben.

und Ausländern bestehen. Integrationsförderung soll daher massgeblich über die Verbesserung des Vollzugs bestehender Massnahmen erfolgen.⁵ Dazu sind die Regelstrukturen und -massnahmen für den Umgang mit den spezifischen Anforderungen und Defiziten ausländischer Personen (z.B. mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende Informationen, Missverständnisse) zu verbessern. Sondermassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer oder Personen mit Migrationshintergrund sind daher möglichst zu vermeiden, da sie weniger effektiv sind und eine Ausgrenzung zur Folge haben können, welche dem Integrationsziel zuwiderläuft. Sie rechtfertigen sich aber dort, wo sie die notwendigen Voraussetzungen zum Zugang zu den Regelstrukturen schaffen helfen: in den Bereichen, in welchen die Regelstrukturen dies nicht selber leisten können (z.B. Sprachförderung für schwer erreichbare Personengruppen, wie nicht erwerbstätige Personen, namentlich spät nachgezogene Jugendliche oder Frauen in der Kindererziehung) oder in welchen sie die Regelstrukturen für eine kleine Gruppe mit spezifischen Anforderungen sinnvoll ergänzen (z.B. Massnahmen für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich).

Bereits laufende Reformvorhaben:

In der letzten Zeit sind namentlich in den Bereichen Berufsbildung und Arbeitswelt sowie in den Systemen der sozialen Sicherheit grössere Reformvorhaben angegangen, welche auch eine Verbesserung der Ausländerintegration bewirken werden. Zu nennen sind beispielsweise die Umsetzungsarbeiten zum Berufsbildungsgesetz ("Case Management", Validation d'acquis, u.a.), die Anpassung von Massnahmen der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung (5. IV-Revision) sowie des Gesundheitswesens (Nachfolgestrategie Migration und Gesundheit). Reformen betreffen auch den Bereich der spezifischen Integrationsförderung (neue Instrumente des Ausländergesetzes, Schwerpunktprogramm Integrationsförderung, Pilotprojekte "Flüchtlingsanlehre"), die Agglomerationspolitik (Agglomerationsprogramme) oder den Sport (Konzept Sportpolitik). Auch in anderen Bereichen werden die bestehenden Massnahmen laufend angepasst und verbessert.

Koordination und Abstimmung:

Der Integrationsbericht BFM hat dabei die bisherigen Erfahrungen bestätigt, dass insbesondere der Koordination und Abstimmung zwischen den verschiedenen Massnahmen in (Berufs-)Bildung, Arbeit und sozialer Sicherheit sowie gesellschaftlicher Integration eine grosse Bedeutung für deren Wirksamkeit zukommt. Es bestehen schon seit längerem Anstrengungen, die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Bereichen zu verstärken. Dazu zählt die so genannte Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe und der Berufsbildung sowie weitere Vorhaben und Projekte (Projekt "Nahtstelle" der Erziehungsdirektorenkonferenz, u.a.).

⁵ Von integrationsspezifischen Problemen sind nicht nur Personen ausländischer Nationalität, sondern auch weitere Personen mit Migrationshintergrund (Eingebürgerte, zugewanderte Schweizerinnen und Schweizer, etc.) betroffen. Indem Massnahmen und Vorkehren in den Regelstrukturen getroffen werden, wird gewährleistet, dass sie allen zur Verfügung stehen, welche solcher bedürfen.

Zuständigkeiten im Rahmen des Föderalismus:

Integration findet massgeblich im Betrieb, in der Schule oder im Quartier statt. In vielen integrationsrelevanten Bereichen, welche die Integrationsförderung betreffen, sind in erster Linie Stellen vor Ort, d.h. in den Gemeinden und Kantonen, zuständig. Der Beitrag des Bundes beschränkt sich in den meisten Bereichen auf die strategische Steuerung und Koordination, auf die Rahmengesetzgebung sowie auf die Politikentwicklung und auf punktuelle Förderungsmassnahmen. Die Wirkung der mit dem vorliegenden Bericht geplanten Massnahmen setzt daher vornehmlich in diesen Bereichen an. Des Weiteren zielt die Wirkung von Integrationsförderungsmassnahmen häufig auf einen mittleren oder längeren Umsetzungszeitraum.

D. SCHWERPUNKTSETZUNGEN

Gestützt auf die Befunde des Integrationsberichts BFM sowie die Analysen der Departemente und Ämter in ihren verschiedenen Zuständigkeitsbereichen, hat die mit der Koordination des Bundesratsauftrages betraute IAM unter dem Vorsitz des Direktors BFM folgende Schwerpunkte gesetzt:

1. Prioritär sind Massnahmen zur Integrationsförderung im Bereich der Sprache sowie in Bildung und Arbeit zu treffen. Der Sprache ist besonderes Augenmerk zu schenken, da Integrationsprobleme in anderen Bereichen (Bildung, Arbeit, Zusammenleben, etc.) sich namentlich auch auf fehlende Sprachkenntnisse zurückführen lassen (Kapitel 2 des vorliegenden Berichts).
2. In zweiter Priorität sind Massnahmen zur Förderung der gesellschaftlichen Integration in Wohngebieten zu ergreifen. Verständigung und Mitwirkung im lokalen Umfeld bilden wichtige Rahmenbedingungen zur Integration (Kapitel 3 des vorliegenden Berichts).
3. Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen sind weitere Massnahmen zur Förderung der Integration durchzuführen (Kapitel 4 des vorliegenden Berichts).
4. Die wichtigste Zielgruppe der Integration sind die jungen ausländischen Personen, welche längerfristig in der Schweiz verbleiben.

Gemäss den Grundsätzen des neuen AuG setzt eine erfolgreiche Integration sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Die Ausländerinnen und Ausländer tragen dabei eine Eigenverantwortung für ihre Integration. Es ist insbesondere erforderlich, dass sie eine Landessprache erlernen und dass sie sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen (Art. 4 AuG).

E. MASSNAHMEN

Gestützt auf den Bundesratsauftrag vom 30. August 2006 haben die Ämter und Departemente im vorliegenden Bericht 45 unterschiedliche Massnahmen entwickelt.

Dabei handelt es sich in 42 Fällen um den Ausbau bestehender Massnahmen in Bereichen, bei denen hinsichtlich Integrationsförderung Defizite und Schwachstellen in den bestehenden Regelstrukturen geortet worden sind. Diese Massnahmen werden die Ämter im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags und ihrer Budgets und Finanzplanungen realisieren können. Darüber hinaus haben drei Ämter auch je eine Zusatzmassnahme vorgeschlagen, welche zusätzliche Mittel erforderlich machen, die in den Budgets und im Finanzplan des Bundes nicht eingestellt worden sind. Sie beantragen daher dem Bundesrat eine entsprechende Erhöhung der Mittel ab 2009 von jährlich insgesamt 2.6 Millionen Franken.

Im Einzelnen präsentieren sich die Massnahmenvorschläge der zuständigen Departemente und Ämter wie folgt:

a) Integration in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und Soziale Sicherheit

Die Analyse der zuständigen Ämter hat Probleme, wie Defizite im Bereich der Sprachkenntnisse, der weit geringere Anteil von ausländischen Erwerbspersonen mit Berufsbildungsabschluss, der doppelt so hohe Anteil von Jugendlichen in Überbrückungsangeboten, die mehr als doppelt so hohe Arbeitslosenquote oder die zum Teil überproportionale Zuwachsrate in der Invalidenberentung, offen gelegt. Die geplanten Massnahmen sollen daher einerseits bei der Verbesserung der Ressourcen der betroffenen Personen ansetzen, namentlich durch Massnahmen zur Förderung der Sprachkenntnisse, zur beruflichen Qualifizierung, zur Stärkung der Motivation oder durch die Möglichkeit des Anerkennens und Nachholens von Bildungsleistungen. Andererseits ist die bessere Nutzung der vorhandenen Potenziale durch die Verringerung von Benachteiligungen anzustreben. Die Analyse hat weiter dargelegt, dass die Sprachförderung eine Querschnittsaufgabe darstellt, welche in die Zuständigkeitsbereiche von Schulbildung, Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Erwachsenenbildung u.a. fällt. Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes (EJPD) leistet zudem dort einen Förderbeitrag, wo zwischen diesen Regelmassnahmen noch Lücken bestehen. Massnahmen im Bereich Sprachförderung sowie in weiteren Schnittstellenbereichen müssen daher die Verbesserung der Abstimmung unter den Massnahmen und Akteuren sowie die Erarbeitung gemeinsamer Grundlagen und Standards beschlagen.

Der Bereich der Schule und Vorschule ist von grosser Bedeutung für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Da hier aber keine direkte Zuständigkeit des Bundes besteht, sind im Rahmen des vorliegenden Bundesratsauftrags keine Massnahmenvorschläge entwickelt worden. Auch im Bereich der Sozialhilfe liegt die Regelungskompetenz bei den Kantonen.

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie:

Das BBT hat die Kantone eingeladen, Konzepte zur Schaffung eines "Case Managements" zu entwickeln. Damit sollen ab dem 7. Schuljahr Risikogruppen unter den Jugendlichen erfasst und begleitet werden. Das BBT wird das Integrationsförderungspotenzial der "Case Management"-Konzepte der Kantone systematisch prüfen, namentlich den Einbezug der kantonalen Integrationsdelegierten und -fachstellen. Ergänzend dazu wird das BBT ein Beratungsangebot für Lehrbetriebe einrichten (z.B. Telefonhotline), welches auch zu Fragen der Integration in die Berufsbildung Auskunft und Hilfestellung geben wird. Das BBT prüft auch die Aufnahme eines Förderschwerpunkts Integration im Rahmen der Projektförderung

des BBT (Art. 54 BBG), um vermehrt innovative und breit abgestützte Integrationsprojekte im Rahmen der Berufsbildung zu konzipieren und umzusetzen. Im Bereich der Validierung von Bildungsleistungen, welche auf der Grundlage des nationalen Leitfadens in den Kantonen umgesetzt wird, wird das BBT die Schlüsselpersonen zum Thema Integration gezielt informieren und sensibilisieren.

Staatssekretariat für Wirtschaft:

Das SECO sieht vor, die Arbeitgeber vermehrt einzubeziehen und für das Thema Integration zu sensibilisieren. Das SECO wird zu Handen der kantonalen Vollzugsstellen Empfehlungen erarbeiten, mit dem Ziel, bei den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) die Ausbildung, Beratung und Rekrutierung von Personal zu optimieren. Im Bereich der Arbeitsmarktlichen Massnahmen AMM wird das SECO eine Reihe von bestehenden Konzepten und Massnahmen mit den zuständigen kantonalen Stellen im Hinblick auf eine verbesserte Integration der ausländischen Bevölkerung verbessern. Dies betrifft namentlich die Konzepte betreffend Basiskompetenzen und Deutsch- / Französisch- und Italienischförderung sowie die Beschäftigungsmassnahmen und die Einarbeitungszuschüsse.

Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Invalidität:

Das BSV wird ausländerintegrationsspezifische Aspekte und Fragestellungen im Rahmen seines Forschungsprogramm IV neu systematisch mitberücksichtigen und ein migrationsspezifisches Teilprojekt durchführen. Weiter sieht das BSV in Zusammenarbeit mit dem Bildungszentrum der IV (BZIV) vor, für Fachpersonen der IV-Stellen Aus- und Weiterbildungen zur Frage des Umgangs mit Personen mit Migrationshintergrund anzubieten.

Sprachförderung und weitere Schnittstellen in den Bereichen Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit:

In den integrationsrelevanten Bereichen der Sprachförderung, der Ausbildung von Fachpersonen mit Kontakt zu ausländischen Personen, wie auch der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) wird eine verstärkte Koordination und Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Ämtern (BBT, SECO, BFM, BSV, BAK, etc. sowie den zuständigen kantonalen Stellen) vorgesehen. Im Bereich der Sprachförderung soll ein gemeinsames Rahmenkonzept zur Sprachförderung entwickelt werden, welches auf gemeinsamen Zielen und Standards abstellt. Im Bereich der IIZ wird eine Abklärung des Koordinationsbedarfs und des möglichen Einbezugs der Integrationsanliegen im Rahmen der laufenden IIZ-Projekte auf Kantonsebene vorgenommen. Weiter soll eine abgestimmte und einheitliche Grundlage zu interkulturellen Kompetenzen von Beratungsstellen und -fachpersonen gemeinsam mit den verschiedenen zuständigen Stellen und Ämtern entwickelt werden (inkl. einer Anpassung des Berufsbildes "Asyl- und Migrationsfachperson").

b) Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains")

Die Problemanalyse hat gezeigt, dass sich die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz stark auf vorstädtische sowie auf kernstädtische Gebiete der Agglomerationen konzentriert. In einigen dieser Gebiete sind zudem Personen mit niedrigem Bildungs- und Berufsstatus übervertreten und entsprechend hoch sind die

Werte bezüglich Arbeitslosigkeit und Beanspruchung von Sozialhilfe. Während kernstädtische Gebiete, die traditionell als "Eingangs- oder Migrantenquartiere" dienten, heute in der Regel gut mit Institutionen für die Integrationsförderung ausgestattet sind, weisen einige Agglomerationsgemeinden sowie Klein- und Mittelstädte, welche erst in jüngerer Zeit eine starke Zunahme von wenig integrierten Personen erlebten, zum Teil erst wenig Erfahrungen und Instrumente für die Integration der Zugewanderten auf.

Das Bundesamt für Raumentwicklung, das Bundesamt für Wohnungswesen, das Bundesamt für Sport, das Bundesamt für Migration, die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) und die Fachstelle Rassismusbekämpfung im GS-EDI sind übereingekommen, gemeinsam in 2 bis 4 Pilotgemeinden so genannte "Projets urbains" zu unterstützen. In Wohngebieten mit besonderen Bedürfnissen soll mit abgestimmten Massnahmepaketten ein Beitrag zur Förderung der gesellschaftlichen Integration geleistet werden. Die "Projets urbains" sind gemeinsam mit den betreffenden Gemeinden, welche die Projektleitung stellen, auf die Bedürfnisse vor Ort abzustimmen und können sowohl Massnahmen zur Sprachförderung, zur Verbesserung der Situation im öffentlichen Raum, im Wohnbereich, im Umfeld der Schule, im Sport oder bei der Bekämpfung der Diskriminierung betreffen. Entsprechende Pilotprojekte sollen für 4 Jahre mitfinanziert werden. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation ist dem Bundesrat gegebenenfalls in einem separaten Antrag ein Ausbau dieser Massnahme vorzuschlagen.

c) Weitere Massnahmen

Die Problemanalyse hat gezeigt, dass schwerpunktmässig Massnahmen zur Integrationsförderung in den Bereichen Sprache sowie Bildung und Arbeit notwendig sind. Gleichzeitig liess sich feststellen, dass der Erfolg der Integration in diesen Bereichen von günstigen Rahmenbedingungen betreffend der Gesundheit, der Wohnsituation, den sozialen Kontakten vor Ort oder der Einhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der Herstellung von Chancengleichheit abhängig ist. Neben den oben dargestellten prioritären Integrationsbereichen (Sprache, Berufsbildung, Arbeit, Soziale Sicherheit sowie gesellschaftliche Integration in Wohngebieten) sind daher von folgenden Ämtern und Stellen weitere Massnahmen entwickelt worden:

Bundesamt für Migration:

Im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms entwickelt das BFM eine neue Schwerepunkteordnung für den Zeitraum 2008-2011, welche in Ergänzung zu den Massnahmen der Regelstrukturen wirkt. Die Schwerepunkte werden auf die ergänzende Förderung von Sprache und Bildung, auf die Förderung der Fachstellen Integration in den Kantonen sowie auf die Unterstützung innovativer Modellvorhaben gelegt (z.B. Jugendprojekte). Zur Verstärkung dieser spezifischen Fördermassnahmen beantragt das BFM eine Erhöhung des Budgets. Weiter richtet das BFM ab 2008 Integrationspauschalen für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen an die Kantone aus. Damit soll die berufliche Integration und der Erwerb einer Landessprache gefördert werden. Das BFM wird ferner die Förderung der Integration von traumatisierten, d.h. psychisch belasteten Flüchtlingen und vorläufig

aufgenommenen Personen im Asylbereich unterstützen. Als weitere Massnahmen des BFM sind zu nennen: die Verbreitung von Erkenntnissen aus den Pilotprojekten "Flüchtlingsanlehre" sowie die Erarbeitung von Grundlagen zur Umsetzung des Ausländergesetzes, namentlich zum Anwendungsbereich und zu den Inhalten von Integrationsvereinbarungen.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (BJ, FEDPOL, BFM):

Die Kriminalitäts- und Missbrauchbekämpfung kann eine Signalwirkung hinsichtlich der Beachtung der Rechtsordnung haben und trägt damit auch zur Integration der ausländischen Bevölkerung bei. Das EJPD sieht Massnahmen vor, welche auf eine Verbesserung in der Bekämpfung der Kriminalität sowie der Gewalt namentlich bei Jugendlichen abzielen: Das BJ ergreift Massnahmen zur Verkürzung der Verfahrensdauer im Jugendstrafprozessrecht und im Bereich der stationären Jugendhilfe und dem Freiheitsentzug für Jugendliche. Das FEDPOL erstellt eine gesamtschweizerische Lageeinschätzung, unter anderem auch im Hinblick auf mögliche Integrationswirkungen von Massnahmen im Bereich jugendlicher Intensivtäter. Das BFM arbeitet auf eine konsequente Praxis bei der Ausweisung sowie auf eine bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen hin (Erfahrungsaustausch unter den Behörden, Zugang zu Informationen).

Bundesamt für Raumentwicklung:

Die Integrationspolitik und -förderung in den Agglomerationen kann wirksamer werden, wenn die Gemeinden einer Agglomeration für die Erarbeitung und Umsetzung dieser Politik vermehrt zusammenarbeiten. Das ARE erarbeitet mit seinen Partnern entsprechende Vorschläge zu möglichen Inhalten, Vorgehen und Instrumenten einer agglomerationsweiten Abstimmung der Integrationspolitik.

Bundesamt für Gesundheit:

Das BAG setzt für die Jahre 2008-2013 die Bundesstrategie "Migration und Gesundheit" (Phase II) um. Massnahmen sind in folgenden vier Handlungsfeldern geplant: Gesundheitsförderung und Prävention, Aus- und Weiterbildung im Gesundheitswesen, Gesundheitsversorgung und Forschung.

Bundesamt für Sport:

Das Thema Integration soll nachhaltig im Bereich Sport aufgenommen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht das BASPO den Aufbau und die Entwicklung eines Kompetenzzentrums "Sport und Integration" sowie dem Ausbau der bisherigen Förderprogramme vor. Für diese Massnahme wird dem Bundesrat eine Erhöhung des Budgets beantragt.

Bundesamt für Statistik:

Das BFS entwickelt eine Integrationsberichterstattung, d.h. ein kohärentes Beobachtungssystem, welches über Prozesse der Integration regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig informiert. Für den verstärkten Ausbau und die Weiterentwicklung dieses Indikatorensets wird dem Bundesrat weiter eine Erhöhung des Budgets beantragt. Auch ist ein weiterer Aufbau der Sozialhilfestatistik (SHS) vorgesehen. Dabei sollen im Rahmen einer nationalen Datenbank anhand detaillierter Angaben Informationen unter anderem zu spezifischen Personengruppen

sowie zu sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Ebenfalls wird die Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern (unter anderem FEDPOL) vorgenommen.

Bundesamt für Sozialversicherungen:

Das BSV fördert integrationsrelevante Projekte im Rahmen der Altershilfe und sieht eine verstärkte Ausbildung und Sensibilisierung der Jugendleiter und -leiterinnen zum Thema Integration vor.

Bundesamt für Wohnungswesen:

Das BWO entwickelt Empfehlungen für Planungsfachleute, Bauträger, Vermieter sowie Mieter im Bereich Integration und Wohnen.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung:

Die FRB erarbeitet ein Monitoringsystem zur Erhebung fremdenfeindlicher, rassistischer, antisemitischer und zu Gewalt aufrufender Tendenzen in der schweizerischen Bevölkerung. Des Weiteren werden themenspezifische Informationsmaterialien entwickelt.

Das Bundesamt für Kultur und das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau führen ihre Massnahmen weiter, sehen aber nach Prüfung des Handlungsbedarfs keinen Ausbau vor. Das BAK wird zusätzliche integrationswirksame sprachpolitische Massnahmen entwickeln, falls das Parlament entsprechende Bestimmungen im Sprachengesetz verabschiedet.

F. KOORDINATION (UMSETZUNGSORGANISATION)

Der Auftrag des Bundesrats vom 30. August 2006 beinhaltet auch, Vorschläge zur "geplanten Umsetzung der Massnahmen inklusive der Einführung einer geeigneten Umsetzungsorganisation" zu unterbreiten. Diese Umsetzungsorganisation dient dazu, den Koordinationsauftrag des BFM (Art. 57 AuG) zu konkretisieren und die Massnahmen der Integrationsförderung auf Bundesebene mittels eines Monitorings zu begleiten und im Vollzug aufeinander abzustimmen sowie den Informationsaustausch zwischen den betroffenen Stellen zu gewährleisten.

Es wird vorgeschlagen, auf Führungsebene (Stufe Direktion der betroffenen Ämter) das Mandat der bestehenden Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM, Vorsitz: BFM) explizit hinsichtlich der Koordination von Integrationsmassnahmen des Bundes zu erweitern.

Auf Fachebene sollen zur Koordination und Begleitung der Massnahmen folgende, zum Teil schon bestehende Gremien genutzt werden:

1. Integration in Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit: Bestehende Interdepartementale Arbeitsgruppe Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte (AGBA) unter dem Vorsitz des SECO. Die AGBA wird namentlich durch kantonale Vertreter ergänzt.

2. Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains"): Neue Steuergruppe "Projets urbains" unter dem Vorsitz des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE).
3. Weitere Massnahmen: Bestehender Interdepartementaler Ausschuss Integration (IAI) unter dem Vorsitz des BFM. Der IAI wird durch weitere Bundesämter und kantonale Vertreter ergänzt.

Die drei genannten Fachgremien sind in allen Belangen der Koordination, welche die Integration betreffen, sowie hinsichtlich der Umsetzung der Massnahmen der IAM informationspflichtig. Das BFM stellt die Gesamtkoordination und den Informationsaustausch zwischen den Fachgremien sicher.

Die Motion 06.3739 (SP-Fraktion) verlangt die Schaffung einer oder eines Eidgenössischen Integrationsbeauftragten. Gemäss der Antwort des Bundesrates zu dieser Motion ist dieses Anliegen im Rahmen des Bundesratsauftrags Integrationsmassnahmen zu prüfen. Die Schaffung einer/s Integrationsbeauftragten wird aus folgenden Gründen verworfen. Das Vorhaben, welches eine Gesetzesänderung bedingt, würde den Koordinationsaufwand nicht verringern. Da die neue Stelle weitgehend den bestehenden Koordinationsauftrag des BFM übernehmen müsste, würde ihre Schaffung eher zusätzliche Koordinations- und Abgrenzungsprobleme zu den Aufgaben des Bundesamts (Zulassungspolitik, Asylpolitik, etc.) und zur Eidgenössischen Kommission im Bereich Migration (Fusion EKA/EKF) generieren.

G. FINANZIERUNGSKONZEPT UND ERWARTETE WIRKUNGEN

Die Departemente und Ämter haben im Rahmen des Bundesratsauftrags vom 30. August 2006 insgesamt 45 Massnahmen zur Verbesserung der Integrationsförderung der Ausländerinnen und Ausländer entwickelt. Bei den Massnahmen handelt es sich in der Regel um den Ausbau bestehender Massnahmen, dort, wo hinsichtlich Integrationsförderung, Defizite und Schwachstellen in den bestehenden Regelstrukturen geortet worden sind. Dieser Ausbau von Massnahmen kann im Rahmen der bestehenden Budgets und Finanzpläne erfolgen. Für 16 Massnahmen lassen sich die Aufwendungen ausweisen, für weitere 26 Massnahmen lassen sich die Aufwendungen noch nicht beziffern.⁶ Darüber hinaus haben drei Bundesämter dem Bundesrat auch Zusatzmassnahmen vorgeschlagen. Diese drei Massnahmen machen zusätzliche Mittel erforderlich, die in den Budgets und im Finanzplan des Bundes nicht eingestellt worden sind. Die Zustimmung von Bundesrat und Parlament vorausgesetzt, würden diese ab 2009 jährlich 2.6 Millionen Franken betragen.

Hinsichtlich der zu erwarteten Wirkungen der Massnahmen ist zu beachten, dass Integrationsförderungsmassnahmen namentlich im Bereich der Sprache, der Bildung (Erwerb von Qualifikationen) und der Arbeit (Erwerb von beruflichen Kompetenzen) aus volkswirtschaftlicher Sicht gleichsam als "Investitionen" betrachtet werden können. Wenn diese entsprechende Wirkungen entfalten, werfen sie sowohl für das Individuum Erträge in Form von höheren Löhnen ab, als auch für die Gesellschaft und

⁶ Die genaue Summe ist deshalb nicht bezifferbar, weil es sich bei den Massnahmen beispielsweise um Schwerpunktsetzungen im Förderbereich handelt, welche an das Engagement der Kantone oder anderer Projektträger (Projekteingaben) gebunden ist.

den Staat in der Form von höherer Produktivität, höheren Steuereinnahmen und stärkerem Wirtschaftswachstum. Aus den vorliegenden Forschungsergebnissen zur fiskalischen Bilanz von Zuwanderung und Integration kann geschlossen werden, dass volkswirtschaftliche Erträge der Integrationsförderung bestehen und dass das Potenzial zur Erschliessung von solchen Erträgen gross ist.⁷

Inwiefern dieses Potenzial über die im Rahmen des Bundesratsauftrags vom 30. August 2006 entwickelten Massnahmen erreicht werden kann, hängt davon ab, wie stark es den Massnahmen im Einzelnen gelingt, Kosten im System der Sozialen Sicherheit zu vermeiden und bessere Arbeitsmarktchancen für Ausländerinnen und Ausländer zu generieren. Dies ist namentlich dann zu erreichen, wenn sie dazu beitragen, die Zahl der im Integrationsbericht BFM genannten Risikogruppen (namentlich Jugendliche ohne berufliche Ausbildung, arbeitslose Personen, Working poor und sozialhilfeabhängige Personen, etc.) substantiell zu verringern. Die vorgeschlagenen Integrationsmassnahmen der Bundesstellen und -ämter zielen in diese Richtung.

Es wird Sache der zuständigen Bundesämter und -stellen sein, die einzelnen Massnahmen zu evaluieren und damit auch über deren Wirkung Rechenschaft abzulegen. Im Rahmen der Umsetzungsorganisation sind diese Arbeiten laufend zu begleiten und zu bilanzieren.

Kontakt / Auskünfte :

Brigitte Hauser-Süess, Bundesamt für Migration, Tel. +41 (0)31 325 93 50

⁷ Sheldon, George (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. FAI: Basel.