

Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG

**Bericht der TTA vom 22. Mai 2008
Empfehlungen der TAK vom 30. Juni 2008**

Inhalt

1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage.....	3
1.2 Methodisches Vorgehen.....	3
1.3 Übersicht über den Bericht	4
2. Rahmenbedingungen	4
2.1 Rechtliche Grundlagen.....	4
2.2 Die gegenwärtige Informationstätigkeit.....	6
2.3 Handlungsbedarf (Lücken/Defizite).....	7
3. Zuständigkeiten/Aufgabenteilung	8
3.1 Vertikale Arbeitsteilung	9
3.2 Horizontale Arbeitsteilung	11
4. Elemente eines Informationskonzeptes	12
4.1 Situationsanalyse und Ziele	13
4.2 Zielgruppen und damit verbundene Herausforderungen	14
4.3 Informationssprache(n)	16
4.4 Kommunikationskanäle und -instrumente.....	16
4.5 Organisation (Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten, Aufgabenteilung)	21
4.6 Ressourcen/Mittel.....	22
4.7 Massnahmenplanung und Qualitätsentwicklung.....	22
5. Herausforderungen bei der Umsetzung	22
6. Empfehlungen	24

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz kommen, lassen mit der Migration wesentliche Orientierungspunkte ihres bisherigen Lebens im Herkunftsland zurück und treten in eine für sie oftmals unbekannte Gesellschaft ein. Eine erfolgreiche Integration setzt gute Information über den neuen Lebens- und Arbeitsraum voraus. In der schweizerischen Ausländer- und Integrationspolitik ist der Information deshalb ein hoher Stellenwert einzuräumen. Das neue Ausländergesetz (AuG) hält einen entsprechenden Informationsauftrag an Bund, Kantone und Gemeinden fest. Eine Konkretisierung der entsprechenden Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten fehlt bis heute. Der Gesetzgeber lässt weitgehend offen, wie die konkrete Aufgabenteilung in der Informations- und Sensibilisierungsarbeit zwischen den staatlichen Ebenen ausgestaltet werden soll.

Vor diesem Hintergrund hat die Tripartite Technische Arbeitsgruppe Ausländer- und Integrationspolitik (TTA) an ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2007 beschlossen, eine Bestandesaufnahme der bereits vorliegenden Informationskonzepte und -instrumente vorzunehmen. Auf dieser Grundlage sollen eine Diskussion über die sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen geführt und entsprechende Empfehlungen erarbeitet werden. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) vom 16. November 2007 hat von diesem Vorhaben zustimmend Kenntnis genommen und die Arbeiten der TTA explizit begrüsst.

Der Bericht soll insbesondere dazu beitragen, dass die in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer unabhängig ihres Aufenthaltsortes diejenigen Informationen erhalten, die sie benötigen, um sich hier ein neues und erfolgreiches Leben aufzubauen. Eine möglichst gleichwertige Information der ausländischen Bevölkerung in allen Kantonen leistet einen wesentlichen Beitrag zur Chancengleichheit aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz.

1.2 Methodisches Vorgehen

Ende 2007 hat das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Auftrag der TAK bei allen Kantonen und bei denjenigen Städten und Gemeinden, die über eine Ansprechstelle für Integrationsfragen verfügen, eine Umfrage zum Thema „Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG“ durchgeführt. Der Rücklauf war ausgesprochen gut und widerspiegelt das grosse Interesse der Kantone und Kommunen an diesem Thema: Geantwortet haben 24 Kantone sowie 19 Städte und Gemeinden. Die Ergebnisse dieser Umfrage sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

In einer zweiten Phase wurde der Berichtsentwurf Integrationsfachleuten am 30. April 2008 im Rahmen eines Workshops zur Stellungnahme unterbreitet. An dieser Diskussion beteiligt haben sich neben Fachleuten aus kantonalen Verwaltungen und privaten Organisationen Vertretungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID), der Konferenz der Fachstellen Integration (KoFI) sowie des Bundesamtes für Migration (BFM) und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM).¹

¹ Thomas Facchinetti, Integrationsdelegierter des Kantons Neuenburg und Vorstandsmitglied KID; Verena Wicki, Präsidentin KoFI; Adrian Gerber, stv. Sektionsleiter Integration BFM; Regula Zürcher, wissenschaftliche Mitarbeiterin Sektion Integration BFM; Elsbeth

An ihrer Sitzung vom 22. Mai 2008 bereinigte und verabschiedete die TTA den definitiven Bericht zuhanden der TAK vom 30. Juni 2008.

1.3 Übersicht über den Bericht

Als Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen gibt Kapitel 2 eine Übersicht über die in den gesetzlichen Grundlagen enthaltenen Vorgaben zur Umsetzung des Informationsauftrags. Aus den Erfahrungen mit den bisherigen Informationstätigkeiten lassen sich eine Bilanz ziehen und Herausforderungen für die Zukunft formulieren.

In Kapitel 3 wird ein Vorschlag entwickelt, wie Bund, Kantone und Gemeinden den gemeinsamen Informationsauftrag mittels einer zweckmässigen Aufgabenteilung effizient umsetzen können.

In Kapitel 4 werden die zentralen Elemente eines Informationskonzepts knapp skizziert und mit Beispielen aus der heutigen Informationstätigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden veranschaulicht.

Kapitel 5 zeigt zentrale Herausforderungen bei der Umsetzung auf und skizziert Ansätze, wie diesen begegnet werden kann.

Der Bericht schliesst mit Empfehlungen an Bund, Kantone und Gemeinden zur Umsetzung des Informationsauftrags (Kapitel 6).

2. Rahmenbedingungen

2.1 Rechtliche Grundlagen

Das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), das per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, legt die Grundsätze einer gesamtschweizerischen Integrationspolitik fest. Ziel ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz. Die Integration soll allen längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.

Neu ist unter anderem mit Art. 56 ein expliziter Informationsauftrag im Gesetz verankert.² Demnach sind Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet, Ausländerinnen und Ausländer angemessen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten zu informieren und auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hinzuweisen (Abs. 1 und 2). Alle staatlichen Ebenen sind zudem angehalten, die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer zu informieren (Abs.3). Die sachliche Information der Bevölkerung über die Migrationsthematik ist unabdingbar für ein von gegenseitiger Akzeptanz geprägtes Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zum AuG dazu fest.³

Steiner, Kommunikationsbeauftragte EKM; Ursula Lanz, Amt für Volksschulen (Kanton Basel-Landschaft); Mirjam Musica, Ausländerberatung der GGG (Kanton Basel-Stadt); Luzia Kurmann, Projektleiterin Soziales Migros-Genossenschafts-Bund; Nicole Gysin, Geschäftsstelle KID und stv. Leiterin Bereich Innenpolitik KdK; Thomas Minger, Leiter Bereich Innenpolitik KdK; Christine Winkelmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin KdK.

² Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG); SR 142.20.

³ Bundesrat: Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002. BBl 2002, S. 3709ff, hier 3803.

Der Gesetzgeber lässt weitgehend offen, wie die konkrete Aufgabenteilung in der Informations- und Sensibilisierungsarbeit zwischen den staatlichen Ebenen ausgestaltet werden soll. In der bundesrätlichen Botschaft vom 8. März 2002 wird in der Umsetzung des Informationsauftrags lediglich derjenigen staatlichen Stelle, mit der die ausländische Person in der Regel als erstes in Kontakt kommt, im Integrationsprozess eine wichtige Rolle beigemessen.⁴ Die Bewilligungsbehörden (kantonale Migrationsbehörden) und die Einwohnerkontrolle der Gemeinden seien deshalb besonders gefordert, wenn es um die Information über Lebens- und Arbeitsverhältnisse, Rechte und Pflichten sowie Angebote der Integrationsförderung geht.

In der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) vom 24. Oktober 2007 wird der Informationsauftrag inhaltlich konkretisiert:⁵ Bund, Kantone und Gemeinden müssen Ausländerinnen und Ausländer informieren über die Rechtsordnung und die Folgen bei Nichtbeachtung, über die grundlegenden Normen und Regeln, die im Interesse einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu beachten sind, sowie über die Bedeutung von Sprachkenntnissen, Ausbildung und Arbeit (VIntA Art. 10 Abs. 1). Die zuständigen Behörden weisen Ausländerinnen und Ausländer auf bestehende integrationsfördernde Angebote einschliesslich der Berufs- und Laufbahnberatung hin (VIntA Art. 10 Abs. 3). Speziell erwähnt der Gesetzgeber Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen einer Integrationsvereinbarung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses verpflichtet sind: Sie müssen von den zuständigen Behörden auf geeignete Kursangebote aufmerksam gemacht werden (VIntA Art. 10 Abs. 4). Schliesslich haben Bund, Kantone und Gemeinden über AuG Art. 56 Abs. 3 hinaus den Auftrag, die Öffentlichkeit über die Ziele der Integration zu informieren (VIntA Art. 10 Abs. 2).

Das Sprachengesetz⁶, das voraussichtlich auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt wird, verpflichtet die Bundesbehörden dazu, im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen, nach Möglichkeit eine Sprache zu verwenden, welche diese Personen verstehen (Art. 6 Abs. 5). Insgesamt müssen sich Bundesbehörden um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache bemühen (Art. 7 Abs. 1).

In den Kantonen und Gemeinden sind die Grundlagen der Informationsarbeit im Bereich der Integration heute sehr unterschiedlich. Während in vielen Kantonen (noch) keine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage besteht, ist in anderen Kantonen der Informationsauftrag explizit in der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zum AuG, in einem kantonalen Integrationsgesetz oder in der entsprechenden Verordnung verankert⁷.

Der Kanton Basel-Stadt (BS) beispielsweise hat in seinem Integrationsgesetz in Artikel 7 – was die inhaltliche Ausrichtung der Information betrifft – weitgehend die Formulierungen des AuG übernommen.⁸ In der Arbeitsteilung geht Basel-Stadt hingegen neue Wege, indem die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber per Gesetz dazu verpflichtet werden, ihre ausländischen Arbeitnehmenden über die Angebote zur Integrationsförderung zu informieren (Art. 4 Abs. 6). Sie werden dabei von «Integration Basel» sowie den zustän-

⁴ Ebd., S. 3802.

⁵ Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA); SR 142.205

⁶ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007.

⁷ Z.B. in den Kantonen Basel-Stadt/Basel-Landschaft, Neuenburg und Waadt sowie im Entwurf z.B. in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und Schaffhausen.

⁸ Basel-Stadt: Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz). Grossratsbeschluss vom 18. April 2007 (publiziert im Kantonsblatt vom 21. April 2007).

digen kantonalen Behörden unterstützt.⁹ Nichterwerbstätige, insbesondere Frauen, werden vom Kanton über die Angebote zur Integrationsförderung informiert und beim Spracherwerb unterstützt (Art. 4 Abs. 7).

Auch in den Kantonen Schwyz (SZ) und Nidwalden (NW) soll die Zuständigkeit für die Informationspflicht in Zukunft klar geregelt werden. Die Gemeinden sind zuständig für die Aufgaben, die einen engen Ortsbezug aufweisen. Da sich alle Personen, die neu in den Kanton ziehen, in ihrer neuen Wohnsitzgemeinde anmelden müssen, werden die Gemeinden verpflichtet, Ausländerinnen und Ausländer die nötigen Grundinformationen über das Leben in der Schweiz, über ihre Rechte und Pflichten und über die verschiedenen Integrationsangebote zu vermitteln. Die Ansprechstelle für Integration stellt den Gemeinden Informationsmittel zur Verfügung (SZ: Entwurf Migrationsgesetz Art. 15 Abs. 2 und 3). Die kantonalen Behörden informieren die Bevölkerung über die Migrationspolitik und die Situation der ausländischen Bevölkerung im Kanton.

Die Kantone Neuenburg (NE) und Waadt (VD) schliesslich weisen darüber hinaus dem kantonalen Integrationsdelegierten sowie der Integrationskommission eine zentrale Rolle in der Erfüllung des Informationsauftrags zu: Sie müssen den Informationsaustausch zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung einerseits und den Ausländerinnen und Ausländern untereinander fördern und sicherstellen (NE: Gesetz Art. 7¹⁰, VD: Gesetz Art. 8 und 12¹¹). Beide Kantone unterstützen zudem explizit Projekte aus dem Informationsbereich (NE: Verordnung Art. 15¹², VD: Gesetz Art. 15).

Der Informationsauftrag ist zudem in vielen Kantonen, Städten und Gemeinden im Leitbild festgehalten oder es finden sich Aussagen dazu in Integrationsberichten und anderen Planungsinstrumenten.

2.2 Die gegenwärtige Informationstätigkeit

Die Umfrageergebnisse zeigen eindrücklich auf, dass gestützt auf die in Kapitel 2.1 dargestellten Grundlagen bereits heute im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik auf allen staatlichen Ebenen intensiv informiert wird. Allerdings bestehen auf der Ebene der Kantone und der Gemeinden zum Teil beträchtliche Unterschiede. Während in grösseren Kantonen und Städten mit personell gut ausgestatteten Migrationsämtern und Integrationsfachstellen eine umfassendere Informationsarbeit leichter fällt, müssen kleinere Gemeinwesen ihre bescheidenen Ressourcen unweigerlich konzentrieren. In kleineren Kantonen und Gemeinden stellt die spezifische Informationstätigkeit zugunsten der Migrationsbevölkerung daher eher die Ausnahme dar und erfolgt primär im Einzelfall, wenn ein konkreter Handlungsbedarf festgestellt wird.

Wenig überraschend ist auch das Umfrageergebnis, dass die primär für die Migrations- und Integrationspolitik zuständigen Behörden aufgrund ihrer Tätigkeit ausgeprägter spezifische an die Migrantinnen und Migranten gerichtete Informationen aufbereiten als die Akteure der so genannten Regelstrukturen wie z.B. das Schul- und Bildungswesen, die Arbeitswelt oder die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Allerdings sind auch hier Unterschiede erkennbar. Während in gewissen Bereichen wie zum Beispiel im Schul- und Bildungswesen oder im Gesundheitswesen zum Teil seit längerem die Bedeutung der zielgerichteten spezifischen Information für die Migrationsbevölkerung erkannt und entsprechen-

⁹ Basel-Stadt: Art. 4 Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsverordnung, IntV). Regierungsratsbeschluss vom 18. Dezember 2007 (publiziert im Kantonsblatt vom 22. Dezember 2007).

¹⁰ Neuchâtel: Loi sur l'intégration des étrangers. Décret du Grand Conseil du 26 août 1996.

¹¹ Vaud: Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme. Décret du Grand Conseil du 23 janvier 2007.

¹² Neuchâtel: Règlement d'Exécution de la Loi sur l'Intégration des Etrangers. Arrêté du Conseil d'Etat du 5 février 1997.

de Anstrengungen an den Tag gelegt wurden, erhalten Migrantinnen und Migranten in anderen Bereichen vielfach die gleich aufbereitete Information wie die übrige Bevölkerung.

In Bezug auf die Informationsinhalte ist festzustellen, dass auf der Ebene des Bundes, zum Teil aber auch der Kantone und der grösseren Städte allgemeine Informationen über die Migrations- und Integrationspolitik sowie zur Situation der ausländischen Bevölkerung tendenziell im Vordergrund stehen. Dazu gehören Informationen über die Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Leitbilder etc.), zu den Verfahrensabläufen, aber auch statistische Informationen sowie Berichte und Studien über einschlägige Migrations- und Integrationsfragen. Demgegenüber wird die Information über das regionale und lokale Leben sowie über konkrete Integrations- und Beratungsangebote vor allem von den Akteuren vor Ort in den Gemeinden und teilweise den Kantonen geleistet. Die Hauptlast der direkten Informationsvermittlung tragen in der Praxis ganz klar kommunale und kantonale Behörden, da sie die ersten Anlaufstellen sowohl für Neuzuwandernde wie für bereits anwesende Migrantinnen und Migranten sind.

Bezüglich der Informationskanäle spielen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der grösseren Städte vor allem das Internet, Newsletter, Broschüren und andere Publikationen eine wichtige Rolle. Weiter gewinnen auch CD-Roms und DVDs als Informationsinstrumente an Bedeutung. Mittels Empfehlungen, Rundschreiben und Weisungen des Bundes und der Kantone werden kantonale bzw. kommunale Behörden über Neuerungen im Ausländerrecht informiert. Vor Ort in den Gemeinden und Städten, teilweise aber auch auf kantonaler Ebene findet die Informationsarbeit hingegen mehrheitlich im Rahmen von direkten Kontakten mit der Migrationsbevölkerung und anderen Akteuren statt, z.B. anlässlich der Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle, bei Neuzuzüger-Veranstaltungen oder im Rahmen von individuellen Informations- und Beratungsgesprächen sowie Mentoringprogrammen.

Über Migrationskommissionen, Ausländerbeiräte etc. werden auf allen staatlichen Ebenen auch der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung sowie den Migrantinnen und Migranten untereinander gepflegt. Diese Kommissionen tragen mit ihren Publikationen, den auf ihren Websites zur Verfügung gestellten Dossiers und der Organisation von nationalen, regionalen und lokalen Anlässen dazu bei, dass Migrantinnen und Migranten, Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die Medienschaffenden sowie die breite Bevölkerung Informationen erhalten und für die Anliegen der Migrationsbevölkerung sensibilisiert werden. Mit Integrationspreisen und -wettbewerben wie z.B. dem von der EKM verliehenen „Prix Integration“ werden wertvolle Integrationsprojekte nicht nur ausgezeichnet, sondern auch einer breiten Bevölkerung bekannt gemacht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Bund, viele Kantone, Städte und Gemeinden rege Informationstätigkeiten entfalten und eine Vielzahl von Informationsinstrumenten zur Verfügung steht. Hingegen bestehen kaum explizite Konzepte zur Umsetzung des gesetzlichen Informationsauftrags. Diverse Kantone und Kommunen sind zurzeit daran, solche Informationskonzepte zu entwickeln. Dabei werden Ziele formuliert, Zielgruppen definiert, Kommunikationsinstrumente und -mittel ausgewählt sowie Zuständigkeiten festgelegt.

2.3 Handlungsbedarf (Lücken/Defizite)

Die Umfrageergebnisse zeigen auf, dass bereits heute eine beachtliche Informationsarbeit geleistet wird. Die bestehenden vielfältigen Informationsinstrumente werden aber noch zu wenig zielgerichtet und konsequent eingesetzt. Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist nach wie vor un-

klar. Dies kann – horizontal und vertikal – zu Doppelspurigkeiten, Redundanzen, Lücken oder gar Widersprüchlichkeiten bei der Erfüllung des Informationsauftrags führen.

Aus Ressourcengründen ist nicht jeder Kanton und jede Gemeinde in seiner Informationsarbeit gleich aktiv. In den Antworten zur Umfrage wurde teilweise zum Ausdruck gebracht, dass sich einzelne Gemeinden eher passiv verhalten, was die spezifische Information der ausländischen Bevölkerung betrifft. Umso wichtiger ist es vor diesem Hintergrund, das Bewusstsein für den Nutzen einer aktiven Informationspolitik zu schaffen und gleichzeitig auch auf die gesetzliche Verpflichtung zur Information hinzuweisen.

In der Umfrage kritisch betrachtet werden Verständlichkeit und Zugänglichkeit der Information. Oftmals werden wichtige Informationen nicht mehrsprachig abgeben. Selten sind die Informationsmittel (Websites, Broschüren etc.) migrantenfreundlich gestaltet. Entsprechend wird die Information für gut qualifizierte Migrantinnen und Migranten als ausreichend betrachtet. Eher wenig qualifizierte, bildungsgewohnte Personen, die v.a. im Familiennachzug in die Schweiz kommen, werden vom abgegebenen schriftlichen Informationsmaterial jedoch weniger gut angesprochen. Schwierig gestaltet sich im Alltag auch das Erreichen der bereits seit längerer Zeit hier wohnhaften sowie der nicht (mehr) im Arbeitsprozess stehenden Migrantinnen und Migranten mit geringen oder keinen Kenntnissen einer Landessprache.

Vom Inhaltlichen her wird die alltagsorientierte Informationsarbeit als ausreichend bezeichnet. Defizite werden etwa im Bereich Informations- und Beratungsangebote bezüglich aufenthaltsrechtlicher Fragestellungen geortet. Insgesamt herrsche keine Willkommenskultur, innerhalb derer man auf Rechte und Pflichten zu sprechen kommt bzw. Informationen im Sinne des gegenseitigen Integrationsprozesses abgeben würden. In diesem Zusammenhang wurde in der Umfrage deutlich, dass unklar ist, was unter den Begriffen „grundlegende Normen und Regeln“ zu verstehen ist.

Eine weitere Lücke besteht insbesondere auch in der Information der Bevölkerung über die Migrationspolitik und die besondere Situation der AusländerInnen. Hier wurde bisher kaum in Strategien und Kommunikationsmittel investiert, obwohl das neue AuG Integration als gegenseitigen Prozess definiert.

Als anspruchsvoll erweist sich auch die Sensibilisierung der Regelstrukturen hinsichtlich der Anliegen der Integrationspolitik. Dieser wichtige Teil der internen Informationsarbeit ausgehend von den Integrationsfachstellen oder Migrationsbehörden wurde in den Antworten kaum erwähnt und deutet auf ein ungenügendes Mainstreaming Migration bzw. Integration¹³ hin. Informationen über Hintergründe und Ziele der Migrations- und Integrationspolitik sind jedoch eine wichtige Grundlage, auf der erst eine wirkungsvolle Informations- und Sensibilisierungsarbeit geleistet werden kann.

3. Zuständigkeiten/Aufgabenteilung

Gestützt auf den Informationsauftrag gemäss Art. 56 AuG stehen der Bund, die Kantone und die Gemeinden gemeinsam in der Pflicht, die erforderliche Informations- und Sensibilisierungsarbeit rechtzeitig, um-

¹³ Mainstreaming Migration bzw. Integration: Alle Tätigkeiten, die darauf abzielen, dass Handelnde in Politik, Verwaltung und Gesellschaft beim Planen, Umsetzen und Evaluieren von Programmen, Projekten und Massnahmen systematisch auch migrationspezifische Faktoren berücksichtigen.

fassend und in geeigneter Form sicherzustellen. Je nach Informationsbedürfnis (z.B. über Einreise, Aufenthalt, Familiennachzug, Arbeit, Bildung, Sozialhilfe, Gesundheitsversorgung etc.) und Adressaten (z.B. Neuzuziehende, Niedergelassene, Migrantenorganisationen, Wohnbevölkerung etc.) sind die verschiedenen staatlichen Ebenen unterschiedlich gefordert. Die nachfolgenden Überlegungen zeigen Ansätze auf, wie diese gemeinsame Verantwortung mittels einer zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen wahrgenommen werden kann. Im Sinne eines effizienten Ressourcenansatzes drängt sich eine enge Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auf. Klare Zuständigkeiten und Schnittstellen können Synergien schaffen. Dabei ist jedoch nicht nur die „vertikale“ Arbeitsteilung zu klären. Entscheidend ist auch eine optimale „horizontale“ Arbeitsteilung zwischen den primär für die Migrations- und Integrationspolitik zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sinne von Fachstrukturen einerseits und den Akteuren der so genannten Regelstrukturen andererseits. Ziel ist, dass die Informations- und Sensibilisierungsarbeit aller relevanten Akteure optimal aufeinander abgestimmt ist.

Die beste Informations- und Sensibilisierungsarbeit läuft ins Leere, wenn das Zielpublikum nicht daran interessiert ist. Hier ist sowohl die Migrationsbevölkerung als auch die schweizerische Bevölkerung angesprochen. Das AuG verlangt von den Ausländerinnen und Ausländern, dass sie sich um ihre Integration bemühen und sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen (Art 4 Abs. 3 und 4). Dies bedeutet, dass sich Migrantinnen und Migranten die dazu erforderlichen Informationen aktiv beschaffen. Gleichzeitig setzt eine erfolgreiche Integration gemäss AuG auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus (Art. 4 Abs. 3). Dazu gehört die Akzeptanz, dass wir in einer sich laufend verändernden Gesellschaft leben und dass dabei die Migration eine zusehends grössere Rolle spielt. Migration findet statt und sie ist im Rahmen der von der Schweiz eingegangenen internationalen Verträge gewollt und zulässig. Dies setzt die Bereitschaft der schweizerischen Bevölkerung voraus, sich mit den Chancen und Risiken der Migration und der besonderen Situation der Zugewanderten unvoreingenommen auseinanderzusetzen. Vor diesem Hintergrund stellt die Informations- und Sensibilisierungsarbeit also nicht nur eine Bringschuld der Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden dar. Auch die Zugewanderten und die Aufnahmegesellschaft haben ihren Beitrag zu leisten, indem sie sich aktiv um Informationen bemühen und ein Informationsinteresse zeigen.

3.1 Vertikale Arbeitsteilung

Die nachfolgenden Ausführungen zur vertikalen Arbeitsteilung orientieren sich an der Systematik von Art. 56 AuG, der von drei grundsätzlichen Informationsfeldern ausgeht. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Informationsaufbereitung und die Informationsvermittlung jeweils nicht unbedingt Aufgabe des gleichen Akteurs sein muss. Hier ist eine differenzierte Betrachtung angezeigt.

3.1.1 Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz (Art. 56 Abs. 1 AuG)

Aus Effizienzgründen ist die Informationsaufbereitung in einem bestimmten Bereich (z.B. Ausländerwesen, Schulwesen, Entsorgungswesen) sinnvollerweise Aufgabe der jeweils zuständigen staatlichen Ebene. Diejenige staatliche Ebene, die im fraglichen Bereich die Regelungskompetenz innehat, verfügt grundsätzlich über den grössten Sachverstand. Auch ergibt es keinen Sinn, wenn z.B. 26 Kantone oder 2700 Gemeinden Informationen zum Ausländerrecht aufarbeiten, die gesamtschweizerisch identisch sind oder 400 Gemeinden Informationen zum Schulwesen zusammenstellen, die im ganzen Kanton Bern Gültigkeit haben. Insofern erscheint es zweckmässig, wenn sich die Arbeitsteilung für die Informationsaufbereitung zunächst an den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen orientiert. Die sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergibt sich aus der jeweiligen Aufgabenteilung nach kantonalem Recht.

Gemäss diesem Ansatz ist der Bund gefordert, gesamtschweizerisch Informationen aufzuarbeiten zu Bereichen wie z.B. Aufenthalt und Niederlassung, Arbeit, AHV, berufliche Vorsorge, Kranken- und Unfallversicherung etc. sowie zu relevanten Rechten und Pflichten, die sich aus dem Straf- und Zivilrecht ergeben. Aber auch die Kantone sind gefordert, in ihren Zuständigkeitsbereichen für den ganzen Kanton relevante Informationen aufzubereiten. Zu nennen sind etwa Bereiche wie z.B. die ausländerrechtlichen Verfahrensabläufe, die Schule, die soziale Sicherheit, die Religion, die politischen Rechte etc. Bei Bereichen wie z.B. der Schule, die über interkantonale Verträge zusehends harmonisiert werden, drängt sich eine gemeinsame Informationsaufbereitung über die einschlägigen interkantonalen Koordinationsinstrumente auf. Schliesslich regeln die Gemeinden in zahlreichen Bereichen wie z.B. die Abfallentsorgung, die öffentliche Ordnung, die Zonen- und Nutzungsplanung das Leben vor Ort und sind gefordert, die entsprechenden Informationen bereitzustellen.

Wie bereits erwähnt, ist die Informationsvermittlung nicht zwingend von den gleichen Akteuren wie die Informationsaufbereitung sicherzustellen. Die für einen bestimmten Bereich zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und teils auch der grösseren Gemeinden stehen oft gar nicht in direktem Kontakt mit der Bevölkerung. Es besteht zwar die Möglichkeit der Information über Printprodukte, Internet oder Massenmedien. Für die direkte Informationsvermittlung stehen jedoch vollziehende kantonale und vor allem kommunale Behörden im Vordergrund, da sie in aller Regel die ersten staatlichen Anlaufstellen für neu zuziehende Migrantinnen und Migranten darstellen. Auch im weiteren Verlauf ihres Aufenthalts – z.B. bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder bei Abschluss von Integrationsvereinbarungen stehen Zugewanderte primär mit diesen Vollzugsbehörden in direktem Kontakt.

Da der Vollzug von Bundesrecht grundsätzlich Sache der Kantone ist, sind es also primär kantonale und kommunale Stellen, die für die Informationsvermittlung die Verantwortung tragen. Dabei ergibt sich die sinnvolle kantonsinterne Arbeitsteilung wiederum aus der jeweiligen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. So hat sich z.B. eine neu zuziehende ausländische Person in den meisten Kantonen bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinden anzumelden. Eine Ausnahme stellt hier der Kanton Zug dar, wo sich alle Ausländerinnen und Ausländer zunächst beim kantonalen Amt für Migration anmelden müssen und die Wohngemeinde erst in einem zweiten Schritt auf den Plan tritt.

In der direkten Informationsvermittlung spielen aber auch die Auslandsvertretungen der Schweiz eine Rolle, wo bereits vor der Einreise erste Informationen über die Schweiz zur Verfügung gestellt werden können.

3.1.2 Angebote zur Integrationsförderung (Art. 56 Abs. 2 AuG)

In diesem Bereich sind in erster Linie die Kantone gefordert, die relevanten Informationen aufzubereiten. In der Regel sind es die Integrationsfachstellen der Kantone, die in Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden, den Regelstrukturen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren wie z.B. Migrantenorganisationen geeignete Angebote der Integrationsförderung entwickeln und zu einem kantonalen Massnahmenprogramm zusammenführen. Insofern haben die Kantone den besten Überblick über die bestehenden Angebote der Integrationsförderung, um z.B. ein entsprechendes kantonales Kursverzeichnis zu erstellen und regelmässig zu aktualisieren.

Für die Informationsvermittlung stehen neben indirekten Instrumenten wie dem Internet wiederum vor allem Akteure im Vordergrund, die einen direkten Kontakt zur Migrationsbevölkerung haben. Dabei sind auch Akteure der Regelstrukturen wie z.B. des Schul- oder Berufsbildungswesens, des Gesundheitswesens oder der Arbeitswelt heranzuziehen.

3.1.3 Migrationspolitik und besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer (Art. 56 Abs. 3 AuG)

Hier ist jede staatliche Ebene in der Pflicht, sowohl in Bezug auf die Informationsaufbereitung als auch hinsichtlich der Informationsvermittlung ihren Beitrag zu leisten. Dabei sind in erster Linie die politischen Behörden gefordert, die Gesamtbevölkerung regelmässig über ihre Ziele der Migrations- und Integrati-

onspolitik, über aktuelle migrations- und integrationspolitische Fragen sowie über ihre Strategien, Programme und Massnahmen zu informieren. Zudem haben Bund, Kantone und Gemeinden die Bevölkerung über die Situation der Ausländerinnen und Ausländer im jeweiligen nationalen, kantonalen oder lokalen Kontext zu informieren.

So hat der Bund z.B. über internationale Abkommen mit Auswirkungen auf die Migration oder über die Grundsätze der Migrationspolitik gemäss AuG zu informieren. In seine Zuständigkeit fällt weiter die Information über die verfassungsrechtlich verankerten Grundrechte, die für alle in der Schweiz lebenden Personen gelten. Die Kantone informieren über integrationsrelevante Regelungen in ihren verfassungsmässigen Zuständigkeiten wie z.B. in den Bereichen Kultur, Schule, Raumplanung oder zum Verhältnis zwischen Kirche und Staat. Auf kommunaler Ebene kann z.B. über die Situation der Ausländerinnen und Ausländer in bestimmten Quartieren oder über konkrete Integrationsprojekte vor Ort informiert werden.

Eine aktive Informations- und Sensibilisierungsarbeit kann zum Abbau von Vorurteilen beitragen. Dabei sind die Chancen und Risiken der Migration offen auf den Tisch zu legen. Eine sachliche und transparente Informationspolitik schafft Vertrauen und kann dadurch zur Offenheit der schweizerischen Bevölkerung beitragen.

3.2 Horizontale Arbeitsteilung

Die horizontale Arbeitsteilung zwischen den Fach- und Regelstrukturen ist auf den verschiedenen staatlichen Ebenen vergleichbar, weshalb an dieser Stelle auf eine differenzierte Betrachtung verzichtet wird.

3.2.1 Aufgaben der Fachstrukturen

In der Umsetzung des Informationsauftrags kommt den Fachstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden eine zentrale Rolle zu. Dabei haben die für die Migrations- und Integrationspolitik primär zuständigen Behörden und Fachstellen zunächst vor allem einmal konzeptuelle, methodische und koordinative Arbeiten wahrzunehmen. Insbesondere auf Stufe Bund und Kantone sowie in betroffenen Städten und Gemeinden erscheint zu diesem Zweck die Erarbeitung eines Informationskonzepts angezeigt (vgl. dazu Kapitel 4). Für die Koordination sind unter der Federführung der Fachstrukturen interdepartementale Ausschüsse, Arbeitsgruppen etc. vorzusehen. Weiter ist die Vernetzung mit Migrationskommissionen, Ausländerbeiräten etc. zu suchen.

Durch nach „innen“ gerichtete Informationsarbeit sowie methodische Hilfestellungen sensibilisieren die Fachstrukturen die Regelstrukturen für Integrationsfragen und unterstützen diese in ihrer Kommunikation nach aussen. Ziel ist, die Informationsarbeit der Regelstrukturen besser auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten auszurichten. Auf diese Weise tragen die Fachstrukturen gesamthaft zu einer konsequenteren und adressatengerechten Information der Migrationsbevölkerung bei. Dieses Mainstreaming Migration bzw. Integration trägt aber auch dazu bei, dass alle relevanten Akteure migrations- und integrationspezifische Anliegen in ihrer täglichen Arbeit systematisch berücksichtigen.

Weiter sind die Fachstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden gefordert, sich gegenseitig zu unterstützen. Insbesondere kleinere Kantone und Gemeinden, die nur über rudimentäre Fachstrukturen verfügen, sind in ihrer Informationsarbeit gezielt zu unterstützen. So besteht die Möglichkeit, über Modellvorhaben innovative, gesamtschweizerisch und regional relevante Projekte zu initiieren und zu unterstützen. Solche Pilotprojekte sind auch im Informationsbereich möglich. Neben der Unterstützung durch die Fachstrukturen der übergeordneten staatlichen Ebene ist hier auch die interkantonale bzw. interkommunale Zusammenarbeit zu suchen. So wurde z.B. in der Zentralschweizer Fachgruppe Integration ein Konzept für eine gemeinsame Begrüssungsbroschüre entwickelt.

Schliesslich tragen die Fachstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden je auf ihrer Stufe auch die Verantwortung für die Informationsaufbereitung und -vermittlung in ihren primären Zuständigkeiten wie

Aufenthalt, Niederlassung und Integration. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass in der Informations- und Sensibilisierungsarbeit nicht nur die Migrationsbevölkerung angesprochen wird, sondern auch die Aufnahmegesellschaft. Mit Kampagnen und Informationen soll die ganze Wohnbevölkerung für Migrationsfragen sensibilisiert und über die Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert werden. Damit kann zu einer Versachlichung der oft emotional geführten Debatten zu Migrationsthemen beigetragen werden (vgl. Kapitel 3.1.3). Die Sicherstellung der Information über die Angebote der Integrationsförderung ist primär Sache der kantonalen Integrationsfachstellen (vgl. Kapitel 3.1.2).

3.2.2 Aufgaben der Regelstrukturen

Die Regelstrukturen leisten bereits heute eine enorme Informationsarbeit. Ihre Aufgabe besteht primär darin, die in der Regel auf die schweizerische Bevölkerung zugeschnittene Information in Bezug auf ihre Verständlichkeit und Zugänglichkeit für Migrantinnen und Migranten zu überprüfen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass Inhalt, Form und Vermittlungsart den spezifischen Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten gerecht wird. Ziel ist, die Information der Migrationsbevölkerung im Sinne eines Mainstreaming Migration bzw. Integration in die bestehende Informationsarbeit einzubetten.

Vermeehrt einzubinden sind vor allem auch nichtstaatliche Akteure der Regelstrukturen. Diese werden zwar in Art. 56 AuG nicht explizit erwähnt. Art. 53 AuG hält jedoch fest, dass im Bereich der Integration die staatlichen Behörden mit Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammenarbeiten. So sind bereits heute zahlreiche private Institutionen und Organisationen wie z.B. Gewerkschaften, Quartiervereine, Glaubensgemeinschaften, Berufsverbände oder Sportvereine im Informationsbereich tätig. Diese Akteure sind noch stärker in die Informationsvermittlung einzubeziehen.

Spezifische Informationsangebote der Regelstrukturen für Migrantinnen und Migranten kommen grundsätzlich nur dann in Frage, wenn es die Sachlage erfordert (vgl. Kapitel 4). Damit wird einerseits unnötiger (langfristiger) Aufwand vermieden und andererseits verhindert, dass der Staat selbst seinem Integrationsziel mit einer Zerteilung der adressierten Bevölkerung zuwiderläuft.

4. Elemente eines Informationskonzeptes

Das Informationskonzept dient als Planungsinstrument, mit dem die vielfältigen Aktivitäten im Bereich der Informationsarbeit aufeinander abgestimmt und in eine ganzheitliche Informationsstrategie eingebettet werden. Das Informationskonzept beinhaltet einerseits die Kommunikation gegen aussen, d.h. gegenüber der ausländischen und einheimischen Bevölkerung, die zu einem Grossteil von den Regelstrukturen geleistet wird. Es sind andererseits aber auch die Regelstrukturen selbst, die über die Ziele und Massnahmen der Integrationspolitik zu informieren sind. Diese Kommunikation gegen innen ist Voraussetzung für ein erfolgreiches Mainstreaming Migration bzw. Integration. Die Regelstrukturen sind sowohl als Informationsakteure als auch als Informationsadressaten angesprochen.

Das Informationskonzept gibt Auskunft über die Ziele der Information, die zu erreichenden Zielgruppen, die Strategie, die Botschaften der Information, die Informationskanäle und die konkreten Massnahmen, wie die Ziele erreicht werden sollen. Das Informationskonzept enthält aber auch Angaben zu den verfügbaren Ressourcen und zur Qualitätssicherung. Die Umsetzung des Informationskonzeptes ist immer abhängig von den verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen. Zur Verbesserung der Durchsetzung sind die zentralen Elemente des Konzeptes – etwa der Mainstreaming-Gedanke oder die Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen – in einschlägigen Rechtsgrundlagen zu verankern (Integrationsgesetze und -verordnungen). Der Gesetzgebungsprozess, der in der Regel einige Zeit beansprucht, sollte jedoch die Umsetzung des Informationskonzeptes nicht verzögern.

Nachfolgende Überlegungen sollen bei der Erarbeitung eines Informationskonzepts als Hilfestellung dienen. Die wichtigsten Elemente eines Informationskonzepts werden kurz umrissen und mit Beispielen aus der heutigen Informationspraxis von Bund, Kantonen und Gemeinden veranschaulicht. Insbesondere auf kommunaler Ebene unterscheiden sich Grösse und Merkmale der jeweiligen Migrationsbevölkerung beträchtlich. Es gibt deshalb keine allgemein gültige Lösung, wie ein solches Informationskonzept auszugestalten ist. Vielmehr muss dieses den Voraussetzungen und Bedürfnissen vor Ort gerecht werden. Angesprochen werden hier in erster Linie die Kantone sowie betroffene Städte und Gemeinden, die in der Umsetzung des Informationsauftrags eine zentrale Stellung einnehmen (vgl. Kapitel 3).

4.1 Situationsanalyse und Ziele

Am Anfang des Informationskonzepts steht eine möglichst umfassende Situationsanalyse. Diese beinhaltet die Beschreibung der Ausgangslage, eine Standortbestimmung zur bisherigen Informationstätigkeit der kantonalen Behörden sowie die Berücksichtigung wichtiger Hintergrundinformationen. Die Erstellung einer Situationsanalyse ist aufgrund der oftmals lückenhaften Datenlage eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe. Insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene werden mit der Neukonzeption der Volkszählung wichtige kleinräumige Daten (z.B. zur Erwerbs- und Bildungssituation) in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen. Vielerorts wurden solche Situationsanalysen jedoch bereits bei der Erarbeitung eines Integrationskonzepts erstellt. Wichtige und aktuelle Daten sind auch den Programmkonzepten zu entnehmen, die bis im Sommer 2008 von den Kantonen im Rahmen der Umsetzung des Schwerpunkteprogramms des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) erstellt werden.

- *Beschreibung der Ausgangslage:* Zunächst interessiert der Hintergrund, vor dem der Informationsauftrag erfüllt werden muss. Jegliche Planung ist auf Daten angewiesen, die Aufschluss geben über mögliche Massnahmen und deren Priorisierung. Fakten zur Zusammensetzung und sozioökonomischen Struktur der Migrationsbevölkerung – Herkunft, Migrationshintergrund, Aufenthaltsstatus, Sprache, Beschäftigungssituation etc. – stellen daher wichtige Basisinformationen für die Entwicklung eines Informationskonzepts dar. Der wirtschaftliche und technologische Wandel übt einen entscheidenden Einfluss auf Art und Auswirkung der Migration aus. Die Situationsanalyse sollte deshalb in regelmässigen Abständen wiederholt werden, damit die Informationspolitik insbesondere für die Neuzuziehenden gegebenenfalls angepasst werden kann.

Wichtige Quellen für Situationsanalysen stellen Statistiken dar, die heute aus Verwaltungsdaten gewonnen werden wie z. B. die Daten der Volkszählung, der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der PISA-Erhebungen, der kantonalen und kommunalen Statistiken und Spezialerhebungen. Das BFM plant darüber hinaus, ähnlich der Studie „Die srilankische Diaspora in der Schweiz“ weitere Untersuchungen zu einzelnen Diasporagruppen in Auftrag zu geben, die Hintergrundinformationen zu diesen Migrationsgruppen bereitstellen.

Auch der Informationsstand der einheimischen Bevölkerung zu Migrations- und Integrationsthemen sollte bekannt sein. Nicht nur aus Bevölkerungsbefragungen, sondern auch aus Untersuchungen über die Medienberichterstattung zu diesen Themen können wichtige Hinweise gewonnen werden. Zeitungsartikel, Radio- und Fernsehsendungen sowie Internetberichte prägen das Bild massgeblich mit, das sich die Einheimischen von den Zugewanderten machen. Entsprechende Studien zeigen, dass Personen mit Migrationshintergrund bei negativen Meldungen überproportional vertreten sind, während über erfolgreiche Ausländerinnen und Ausländer oft ohne Angabe der Nationalität berichtet wird. Diese stereotype und tendenziell negative Berichterstattung im Zusammenhang mit ethnischen Minderheiten kann sich negativ auf die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung auswirken.

- Mit einer *Standortbestimmung* soll ein Überblick über die bisherige Informationspolitik und die einzubeziehenden Verwaltungsstellen geleistet werden. Eine Auslegeordnung hilft, Lücken und Leistungspotenziale zu erkennen. Wo liegen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der Informationsarbeit? Hilfreich ist hier eine entsprechende Umfrage bei den Regelstrukturen, Gemeinden und Migrantenorganisationen zur aktuellen Informationstätigkeit. Um den Informationsauftrag gegenüber der Gesamtbevölkerung zu erfüllen, ist ihr Informationsstand im Bereich Migration und Integration relevant.

Der Kanton Waadt (VD) hat sich in seinem Entwurf eines Informationskonzepts folgende Ziele gesetzt:

- Systematische Information aller Migrantinnen und Migranten
- Orientierung über die Angebote der Integrationsförderung und die zuständigen Stellen
- Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt
- Stärkung der Selbstständigkeit der Migrantinnen und Migranten in ihrem Alltag

Ausgehend von dieser Situationsanalyse, den gesetzlichen Vorgaben sowie weiteren Grundlagen wie Integrationskonzept oder Integrationsleitbild können in einem nächsten Schritt die Ziele der Informationstätigkeit definiert werden.

4.2 Zielgruppen und damit verbundene Herausforderungen

Wie in Kapitel 2.2 bereits erwähnt, haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden rege Informationstätigkeit entwickelt. Über die Wirkung dieser Aktivitäten ist allerdings wenig bekannt. Obwohl Fachleute von einem hohen Bedarf an Information sowohl bei der Migrations- wie auch der einheimischen Bevölkerung ausgehen, werden die bestehenden Angebote oftmals nur von einem kleinen Teil der potenziellen Nutzer in Anspruch genommen.

In diesem Sinne stellt die Zielgruppenerreichung eine zentrale Herausforderung für die Informationsarbeit dar. Für eine zielgruppenadäquate Informationstätigkeit ist daher eine sorgfältige Analyse des potenziellen Adressatenkreises unerlässlich. Was bei der einen Personengruppe gut ankommt, trifft bei einer anderen Zielgruppe unter Umständen auf Unverständnis. Deshalb ist es oftmals von Vorteil, unterschiedliche Kommunikationskanäle und -instrumente einzusetzen.

Es ist an den Integrationsfachleuten, die Regelstrukturen für die Problematik der Zielgruppenerreichung zu sensibilisieren und entsprechend zu beraten. Im Sinne des Mainstreaming-Gedankens sollten die Regelstrukturen prüfen, ob ihre Informationsmittel auch die Migrationsbevölkerung erreichen. Ist dies nicht der Fall, so gilt es abzuwägen, ob die bestehenden Instrumente angepasst werden können oder ob – in gewissen Fällen sinnvoller – ein speziell auf eine bestimmte Zielgruppe mit Migrationshintergrund ausgerichtetes Informationsgefäss angezeigt ist.

4.2.1 Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten

Die in der Schweiz ansässige Bevölkerung mit Migrationshintergrund setzt sich vielfältig zusammen und kann nicht als homogene Gruppe betrachtet werden. Entsprechend heterogen sind auch ihre Informationsbedürfnisse. Im Zentrum der Integrationspolitik stehen derzeit kaum „privilegierte“ Migrantinnen und Migranten, auch wenn sich diese oftmals nur in abgeschlossenen Kreisen bewegen und keiner Landessprache mächtig sind. Die Zielgruppe integrationspolitischer Massnahmen sind vielmehr diejenigen Migrantinnen und Migranten, die aufgrund einer speziellen Lebenssituation, fehlender sozialer Kontakte, geringer ökonomischer Ressourcen, Bildungs- oder Berufsqualifikationen, familiärer oder gesundheitlicher Probleme von gesellschaftlicher Desintegration bedroht sind.

Die Stadt Bern führt für Personen, die ihre Familie nachziehen möchten, regelmässig Informationsveranstaltungen durch. Damit werden zuerst die bereits Eingewanderten (meist Männer) in ihrem Alltagswissen gestärkt. Der dreistündige Anlass umfasst Themen, von denen die Zielgruppe akut betroffen ist wie familienergänzende Kinderbetreuung, Deutschkurse für Mütter, möglichst rasche Einschulung von Kindern, Einstieg in den Arbeitsmarkt oder Rechtsfragen.

Eine besondere Herausforderung für die Informationstätigkeit stellt deshalb die Gruppe der so genannt „schwer Erreichbaren“ dar. Hierzu werden gemeinhin wenig qualifizierte, bildungsungewohnte Personen, die z.B. im Familiennachzug in die Schweiz kommen, nichtberufstätige Mütter, Personen, die beruflich und zeitlich stark belastet sind (z. B. Schichtarbeitende), Migrantinnen und Migranten, die bereits sehr lange in der Schweiz leben und dennoch kaum Kenntnisse der lokalen Landessprache besitzen, Personen in knappen finanziellen Verhältnissen, sozial Isolierte sowie Personen mit eingeschränkter Mobilität gezählt.

Nicht zu vergessen ist jedoch, dass sich die Situation in der Schweiz seit Ende der 1990er-Jahre markant verändert hat. Die Neuzuwandernden sind heute mehrheitlich Erwerbstätige mit

guten beruflichen Qualifikationen und kommen zu einem grossen Teil aus West- und Nordeuropa (vor allem aus Deutschland). Solche hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten haben mehr Kompetenzen und Ressourcen zur Selbstorganisation als Arbeitsmigranten mit einem tiefen Ausbildungsniveau und schlechten Sprachkenntnissen. Dennoch haben auch sie ein Informationsbedürfnis, das es abzudecken gilt.

Die Nähe zur Zielgruppe ist einer der Hauptfaktoren erfolgreicher Zielgruppenerreichung. Da sich die Angebote stark an der Lebenssituation, dem Denken und den Bedürfnissen der potenziellen Adressatinnen und Adressaten ausrichten müssen, stellt der Einbezug der Migrantinnen in die Entwicklung und Umsetzung eines Informationsproduktes ein wesentlicher Erfolgsfaktor dar. Ausserdem kann so oft auch die Akzeptanz bei der Migrationsbevölkerung erhöht werden.

In der Praxis wurde deutlich, dass es sich bei Problemen der Zielgruppenerreichung häufig auch um Vertrauensprobleme handelt. Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Migrationsbevölkerung der Schweiz stammt aus Gesellschaften, die durch eine tiefe Skepsis gegenüber der öffentlichen Sphäre geprägt sind. Den Tätigkeiten der Verwaltungsstellen wird oft mit grossem Misstrauen begegnet. Der Kontakt zu Behörden wird deshalb möglichst gemieden und Vertrauen bleibt weitgehend auf persönliche Beziehungen beschränkt. Die Frage nach der Verbesserung der Zielgruppenerreichung ist also zugleich auch die Frage nach geeigneten Bedingungen zur Vertrauensbildung. Dieser Frage müssen sich im Sinne der transkulturellen Öffnung der Institutionen sämtliche Behörden stellen.

4.2.2 Die Gesamtbevölkerung als Zielgruppe

Integration wird als gegenseitiger Prozess verstanden, der Anstrengungen von der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung verlangt. Entsprechend rückt auch die einheimische Bevölkerung bzw. die Gesamtbevölkerung als Adressatin der Informationstätigkeit in den Blick. Die Bevölkerung sollte in der Lage sein, Migrations- und Integrationsfragen anhand von Fakten zu objektivieren. Es gilt, Vorurteile und Wissenslücken durch sachliche Information und durch konkrete Begegnungen zu ersetzen, interkulturelle Lernprozesse zu unterstützen und entschieden gegen Rassismus und Diskriminierung einzutreten. Auch hier gilt, was im vorangegangenen Kapitel gesagt wurde: Die Informations- und Sensibilisierungsarbeit muss den unterschiedlichen Voraussetzungen des Zielpublikums gerecht werden.

Im Rahmen des Projekts MigesBalù wurden u.a. die Mütter albanischer Herkunft als spezifische Zielgruppe identifiziert. Im Wissen darum, dass im traditionellen Geschlechterverhältnis innerhalb der albanischen Herkunftsgruppe der Ehemann in seiner Rolle als Familienoberhaupt über die Entscheidungsgewalt verfügt, hat man sich bei MigesBalù deshalb dafür entschieden, mit Hilfe interkultureller Übersetzer zuerst mit den Männern in Kontakt zu treten, um sie davon zu überzeugen, dass es für sie und ihre Ehefrauen vorteilhaft wäre, wenn letztere die Dienstleistungen des Projekts in Anspruch nehmen würden.

Die beiden Kantone Basel-Stadt (BS) und Basel-Landschaft (BL) haben im Jahr 2000 die Kampagne «Tatsachen gegen Vorurteile» lanciert, mit dem Ziel, die breite Bevölkerung zu einer offenen und auch kritischen Auseinandersetzung mit Migrations- und Integrationsfragen zu motivieren und damit Vorurteilen entgegenzuwirken. Die Evaluation der Kampagne zeigte, dass die Basler Bevölkerung insgesamt zwar relativ gut informiert war, die Textlastigkeit der Kampagne für manche Kreise der Bevölkerung gleichzeitig aber eine Hemmschwelle darstellte und damit gewisse Zielgruppen mit den Botschaften nicht ausreichend erreicht werden konnten.

Die neue Kampagne «Aller Anfang ist Begegnung», die von den Kantonen AG, BS, BL, SO und BE getragen wird, setzt die Schwelle deshalb nun etwas tiefer und will speziell wenig informierte Kreise sowie Jugendliche und „Kurz- und Schnelllesende“ erreichen. In Tageszeitungen und Gratisanzeigen wurden Testimonialanzeigen platziert, die populäre und allgemein verständliche Aussagen beinhalten. Die Verbreitung der Kampagne wurde mit einem Werbespot unterstützt, der den Kinos der Nordwestschweiz vor jeder Vorstellung sowie im Sommer in zahlreichen Open-Air-Kinos der Region gezeigt wurde (www.aller-anfang-ist-begegnung.ch).

4.3 Informationssprache(n)

In der Schweiz wird von Migrantinnen und Migranten erwartet, dass sie eine Landessprache erlernen (vgl. Art. 4 Abs. 4 AuG). Da für eine rasche Integration das Erlernen einer Landessprache zur Verständigung in Alltag und Beruf unerlässlich ist, legt die Integrationsförderung des Bundes beim Spracherwerb einen Schwerpunkt (vgl. Schwerpunktprogramm des EJPD 2008-2011 sowie das Massnahmenpaket des Bundesrates vom 22. August 2007).

In besonders wichtigen Themenfeldern oder solchen, die sich der Alltagssprache entziehen, kann es jedoch sinnvoll sein, gewisse Informationen weiterhin in den wichtigsten Herkunftssprachen abzugeben. Dies trifft z.B. auf bestimmte Themenbereiche des Gesundheitswesens zu. Hier besteht ein Bedarf der Migrationsbevölkerung an Informationen zur Krankenversicherung, zu konkreten medizinischen Behandlungen und zu Vorsorgeuntersuchungen. Werden letztere aus Gründen einer mangelnden Verständigung oder nicht vorhandenen Wissens nicht in Anspruch genommen, kann dies für die betroffene Person zu weit reichenden Konsequenzen führen und das Gesundheitswesen mit hohen Folgekosten belasten. Im Rahmen der Erarbeitung des Informationskonzepts ist deshalb gemeinsam mit den betroffenen Regelstrukturen abzuwägen, in welchen Themenbereichen zusätzlich in den wichtigsten Migrationssprachen informiert werden soll. Übersetzungen in die Herkunftssprachen von Migrantinnen und Migranten und der Einsatz von mündlicher interkultureller Übersetzung und Vermittlung können die Kommunikation entscheidend verbessern und in bestimmten Situationen das Verständnis, die Aushandlung und letztlich die Lösung eines Problems erleichtern.

Die Bildungsdirektion BL hat darauf verzichtet, ihre Broschüre mit den wichtigsten Informationen zum Bildungsangebot im Kanton in diverse Sprache zu übersetzen. Stattdessen wurde ein mehrsprachiges Zusatzblatt erstellt, das den Inhalt dieser Broschüre zusammenfasst und darauf hinweist, wo Hilfe in Anspruch genommen werden kann, wenn die Broschüre nicht verstanden wird.

Ganz allgemein gilt es zu beachten, dass bei der Aufbereitung von Informationen eine möglichst einfache Sprache verwendet wird. Mit klaren und verständlichen Informationen, die sich an den realen Bedürfnissen der Adressaten ausrichten, können nicht nur die Migrantinnen und Migranten, sondern auch Personen mit geringeren Bildungsressourcen besser erreicht werden. Gut aufbereitete Informationen fördern somit die soziale Kohäsion in doppelter Hinsicht.

4.4 Kommunikationskanäle und -instrumente

Zielgruppenerreichung ist eng mit der Frage nach geeigneten Kommunikationskanälen verbunden. Die Wahl der Kommunikationsinstrumente und die Aufbereitung der Inhalte richten sich nach den jeweiligen Zielgruppen und ihren spezifischen Informationsgewohnheiten und Aufnahmefähigkeiten (vgl. Kapitel 4.2). So gilt es etwa auch, die Bedeutung der Settings und der sozialen Netze, die Art der Kontaktaufnahme und die Auswahl von Vermittlungspersonen zu bedenken. Zu berücksichtigen sind auch Gegebenheiten des sozialen und beruflichen Lebens der Migrantinnen und Migranten (z.B. Arbeitszeiten).

Nachfolgend werden die für die Kommunikation mit der Migrationsbevölkerung wichtigsten Informationsinstrumente und -kanäle kurz vorgestellt. Der Schwerpunkt wird dabei bei der Begrüssung und Erstinformation gesetzt, da der Zeitpunkt der Einreise in ein neues Land ein Schlüsselmoment darstellt (Kapitel 4.4.1). In Kursen für Migrantinnen und Migranten können ebenfalls wichtige Informationen vermittelt werden (Kapitel 4.4.2). Neben den klassischen Informationsträgern wie Broschüren oder Flyer (Kapitel 4.4.3) kommt für die Kommunikation mit der Migrationsbevölkerung vermehrt auch das Internet zum Einsatz (Kapitel 4.4.4). Informationen können auch indirekt über wichtige Mediatoren übermittelt werden. Migrantenorganisationen sind für die Erreichung der ausländischen Bevölkerung ein wichtiger Multiplikator (Kapitel 4.4.5). Für die Information der Gesamtbevölkerung spielen die Massenmedien eine entscheidende Rolle (Kapitel 4.4.6). Nicht zu unterschätzen sind auch die Informationsleistungen, die durch kulturelle

Veranstaltungen erbracht werden (Kapitel 4.4.7). Schliesslich ist an dieser Stelle auch auf die Bedeutung der Sozialpartner, der Organisationen der Zivilgesellschaft (Vereine etc.) und der Glaubensgemeinschaften in der Informationsvermittlung hinzuweisen.

4.4.1 Begrüssung und Erstinformation

Wer in ein Land einwandert, ist zur Orientierung im neuen Umfeld darauf angewiesen, sich über das Gastland informieren zu können. Im gemeinsamen Integrationsgesetz der Kantone Basel-Stadt (BS) und Basel-Landschaft (BL) heisst es: „Integration setzt mit dem Zuzug ein.“ Der Moment des Empfangs kann für den weiteren Eingliederungsprozess einer neu zugewanderten Person entscheidend sein und verdient deshalb besondere Aufmerksamkeit. Eine freundliche Begrüssung und die frühzeitige Vermittlung gut aufbereiteter Informationen hilft Verunsicherungen abzubauen und motiviert Neuzuziehende, sich möglichst rasch in der neuen Umgebung zu integrieren. Eine Willkommenskultur ist Ausdruck der Offenheit der Aufnahmegesellschaft, wie sie in Artikel 4 des AuG als Grundsatz festgehalten ist.

In der Regel sind die Gemeinden für die Erstinformation zuständig. Angesichts der Bedeutung und unterschiedlichen Handhabung in den Gemeinden ist es sinnvoll, die entsprechenden Bemühungen innerhalb des Kantons zu koordinieren und auf eine konzeptuelle Grundlage zu stellen. Verschiedene Kantone und grosse Städte haben bereits solche „Willkommenskonzeppte“ entwickelt, andere befinden sich noch in der Vorbereitungsphase.

Die Erstinformation sollte einen Überblick über die wichtigsten Informationen verschaffen. Sie hat den Charakter einer Einführung und gibt Hinweise darauf, wo welche Informationen abgeholt werden können. Es ist gemeinsam mit den Regelstrukturen sorgfältig abzuwägen, welche Botschaften im Rahmen der Erstinformation vermittelt werden sollen, da zu viele Informationen direkt nach der Ankunft die Migrantinnen und Migranten überfordern können. Es ist daher sinnvoll, in Etappen vorzugehen und das Erstangebot (z.B. Kurzintegrationskurse) mit späteren (vertiefenden) Angeboten zu ergänzen und abzustimmen. Es empfiehlt sich insbesondere, über die grundlegenden Werte unserer Gesellschaft sowie über die Rechte und Pflichten des Einzelnen bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu informieren. Die Ziele der Integrationspolitik und die damit verbundenen Erwartungen wie z.B. das Erlernen einer Landessprache sind von Anfang an zu kommunizieren. Die Zugewanderten sind auf entsprechende Kursangebote und Beratungsstellen hinzuweisen, die ihnen bei der Eingliederung helfen können. Weiter werden Informationen zu den Themen Schule, Arbeit, Versicherungen und zum Umgang mit Behörden als primär wichtige Inhalte der Erstinformation angesehen.

Erstinformationen sind in die Herkunftssprachen der Zugewanderten zu übersetzen. Sie benötigen ausreichende und ihnen verständliche Informationen, um sich am neuen Wohnort zurechtzufinden und sich eine neue Lebensgrundlage aufzubauen.

Erstinformationen sind in die Herkunftssprachen der Zugewanderten zu übersetzen. Sie benötigen ausreichende und ihnen verständliche Informationen, um sich am neuen Wohnort zurechtzufinden und sich eine neue Lebensgrundlage aufzubauen.

Für die Erstinformation stehen unterschiedliche Kommunikationsmittel zur Verfügung:

Der Kanton Neuenburg (NE) geht die Aufgabe der Begrüssung und Information von neu Zugezogenen schon seit mehreren Jahren gemeinsam mit den Gemeinden an. Sein „programme d'accueil des nouveaux arrivants (ANA)“ wurde von mehreren Kantonen übernommen und wird von BFM und EKM empfohlen. Anlässlich ihrer Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle erhalten Neuzugezogene eine Broschüre erhältlich in 10 Sprachen mit nützlichen Informationen über ihre neue Umgebung. Sie erhalten in der Folge ein Willkommensbrief der kommunalen Behörden und werden zu einer „réception d'accueil“ eingeladen. Einmal pro Jahr findet zudem eine „cérémonie d'accueil“ statt, an der jeweils auch der Gemeinderat anwesend ist. Die Gemeinden sind in der Gestaltung der Empfangsanlässe frei, haben sich jedoch an gewisse Grundprinzipien zu halten (laizistisch, neutral etc.).

Im Kanton Zug (ZG) werden Neuzuziehende von der Fachstelle Migration direkt wenn möglich in der Muttersprache angeschrieben. Migrantinnen und Migranten können sich telefonisch, über die Anforderung schriftlicher Informationen oder beim Welcome Desk bei der Fachstelle Migration informieren lassen. Nach der Anmeldung beim Amt für Migration und der Orientierung durch die erwähnte Fachstelle werden sie ergänzend mit individuellen Unterlagen ihrer Wohngemeinde bedient.

Das Basler Begrüssungs- und Begegnungskonzept „Willkommen“ sieht eine systematische Begrüssung aller neu Zugezogenen vor. Nach einer ersten Begrüssung anlässlich der amtlichen Anmeldung werden die neuen Einwohnerinnen und Einwohner auch in ihrem jeweiligen Wohnquartier willkommen geheissen und an regelmässig stattfindenden Anlässen über das Leben im Quartier sowie über wichtige Anlauf- und Beratungsstellen informiert (auch in den Heimatsprachen). Zudem werden für die gesamte Einwohnerschaft Basels Informationsveranstaltungen zu aktuellen Themen durchgeführt, die Gelegenheit für Begegnungen zwischen Zugewanderten und Einheimischen bieten und die Kontaktaufnahme mit Organisationen, Vereinen und Institutionen ermöglichen.

a) „Pre-departure Measures“

Im Rahmen von „Pre-departure Measures“ können Informationen über das Leben in der Schweiz bereits vor der Ankunft der Personen, die sich für eine Niederlassung in der Schweiz interessieren, von den Auslandsvertretungen oder im Internet zur Verfügung gestellt werden.

b) Persönliches Schreiben

In diversen Kantonen und Gemeinden werden Neuzuziehende in einem Willkommensbrief der kantonalen bzw. kommunalen Regierung oder der Integrationsdelegierten begrüsst. Oft werden sie darin auch zu einem persönlichen Gespräch und/oder zu allfälligen Informationsveranstaltungen eingeladen und mit erstem schriftlichem Informationsmaterial bedient.

c) Begrüssungs- und Informationsveranstaltungen

An Informationsveranstaltungen und Begrüssungsabenden können sich Neuzugezogene informieren (allenfalls mit Hilfe von Dolmetschenden), Kontakte mit Vereinen, Organisationen und anderen Migrantinnen und Migranten knüpfen sowie – je nach Rahmenprogramm – erste Begegnungen mit Kultur und Geschichte ihres neuen Wohnortes erfahren. Zu diesem Zweck können auch Stadtführungen angeboten werden.

In verschiedenen Kantonen und Gemeinden werden Informationsveranstaltungen für Neuzuziehende durchgeführt. Der Kanton NE lädt einmal pro Jahr zu einer Begrüssungszeremonie mit kulturellem Rahmenprogramm mit Darbietungen von Artisten aus der Region ein. Die Städte Baden und Luzern sowie diverse Gemeinden im Kanton NE organisieren Rundgänge durch den neuen Wohnort.

d) Begrüssungsfilm

Dem bereits angesprochenen Problem des Illettrismus und Analphabetismus kann beispielsweise mit der Abgabe eines Begrüssungsfilms begegnet werden. DVD-Informationsträger haben den Vorteil, dass mit einem relativ geringen Mehraufwand über die Sprachwahlfunktion Migrantinnen und Migranten unterschiedlicher Herkunft angesprochen werden können. Die technischen Voraussetzungen für das Abspielen von DVD sind in den meisten Haushalten der Migrantinnen und Migranten gegeben. Für alle anderen sind entsprechenden Möglichkeiten bereitzustellen (z.B. über öffentliche Bibliotheken). Solche audiovisuell aufbereitete Informationen können zudem auch übers Internet zur Verfügung gestellt werden.

e) Persönliches Gespräch

Migrantinnen und Migranten stehen bei ihrem Zuzug vor ganz unterschiedlichen sprachlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Herausforderungen. In einem individuellen Beratungsgespräch mit einer interkulturell geschulten Fachkraft und allenfalls unter Beizug von Dolmetschenden können Neuzuziehende ganz gezielt mit spezifischen Informationen bedient werden.

Im Kanton Luzern (LU) informiert das Amt für Migration alle neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer in einem persönlichen Gespräch. Beratungsgespräche werden auch an den Informationsschaltern angeboten.

f) Informationsschalter

Die Bündelung der vielfältigen Informationen an einer Stelle kann beispielsweise über einen Informationsschalter erfolgen. Den (vielfach zeitlich sehr beanspruchten) Neuzugezogenen, aber auch Migrantinnen und Migranten, die schon länger in der Schweiz sind, wird dadurch eine Vielzahl von Behördengängen erspart und die Information kann umfassend, kohärent und übersichtlich abgegeben werden. Es empfiehlt sich zudem, solche Beratungsinstanzen institutionell und räumlich von Behörden zu trennen, bei denen die Zugewan-

Am „Welcome Desk“ der Stadt Zürich werden allgemeine Fragen beantwortet zu Themen wie Arbeit, Bewilligungen, Bildung, Freizeit, Gesundheitsvorsorge, Kinderbetreuung, Kulturangebote, Versicherungen und Wohnen. Migrantinnen und Migranten können sich ohne Voranmeldung informieren lassen. Sie erhalten zudem die Möglichkeit, einen Termin für eine persönliche Beratung zu vereinbaren.

dernten einer Meldepflicht nachkommen müssen. So wird verhindert, dass diese potenziell angstbesetzten Stellen für eine Beratung nicht in Anspruch genommen werden.

4.4.2 Integrations- und Sprachkurse

In Integrations- und Sprachkursen werden die Inhalte der Information interaktiv vermittelt. Die Teilnehmenden können jederzeit Fragen stellen, wenn sie etwas nicht verstehen oder wenn sie zusätzliche Informationen wünschen. Je nach Ausgestaltung des Kursprogramms erhalten die Migrantinnen und Migranten zudem die Gelegenheit, ihre persönliche Situation darzustellen und ihre Erwartungen und Hoffnungen auszudrücken. Der gegenseitige Austausch ermöglicht den Kursleitenden, ganz gezielt auf die Teilnehmenden und ihre spezifischen Informationsbedürfnisse einzugehen. Alle Migrantinnen und Migranten – auch die durch Familie und/oder Beruf beanspruchten – sollten die Möglichkeit haben, die angebotenen Kurse zu besuchen. Dies kann über ein regelmässiges und flexibel ausgestaltetes Kursangebot, aufgebaut in einzelnen Modulen, erreicht werden.

- Neben dem Spracherwerb dienen *Sprachkurse* ebenfalls der Informationsvermittlung. Auch diese Kurse können ein Ort sein, an dem mögliche kulturelle Konflikte angesprochen und gemeinsam diskutiert werden.
- *Kurzintegrationskurse* im Rahmen der Erstinformation können die wichtigsten Informationen im Sinne einer Einführung vermitteln. Es geht dabei jedoch nicht nur um die Abgabe spezifischer Informationsinhalte, sondern vielmehr auch um die Schaffung eines Bewusstseins für die Bedeutung der Information. Die Neuzugewanderten unterschätzen möglicherweise die Tragweite und die Konsequenzen ihres Nichtwissens. Sie sollten so früh und ausdrücklich wie möglich darauf aufmerksam gemacht werden, dass von ihnen zwar erwartet wird, dass sie Informationen nach ihren Bedürfnissen selbständig einholen können. Es muss ihnen aber gleichzeitig auch aufgezeigt werden, dass es für sie ebenso lohnenswert ist, die angebotenen Informationen aktiv abzuholen.
- *Integrationskurse* bieten zumeist vertiefende Informationen zu einzelnen Themenbereichen an. Dabei werden Themen wie Wohnungswesen, Versicherungen, Gesundheit, Sozialversicherungen, Schule, Arbeit, Staatskunde, grundlegende Werte unserer Gesellschaft etc. behandelt. Die Kurse können zudem nach Zielgruppen differenziert werden. Dabei stehen Kriterien wie Bildungsgewöhnung (eher theoretisch abstrakt oder praktisch alltagsorientiert), Dauer des bisherigen Aufenthalts / Aufenthaltsstatus oder kultureller Hintergrund im Vordergrund. Das Kursprogramm kann so modulartig und zielgruppenspezifisch aufgebaut werden.

Der Ausländerdienst Baselland (Kompetenzzentrum für Integrationsfragen) bietet neben Sprachförderung auch Kurse zum Thema Stellensuche und berufliche Weiterentwicklung an. Im Kurs „Vision possible“ können fremdsprachige Frauen eine persönliche und berufliche Standortbestimmung vornehmen. Sie lernen im Kurs, sich in der schweizerischen Bildungslandschaft zu orientieren und ihren weiteren beruflichen Weg zielgerichtet zu planen.

4.4.3 Printprodukte

Ein Grossteil der Information findet heute auf schriftlichem Weg statt. Insbesondere Broschüren zur Begrüssung oder zu spezifischen Themen (Kindergarten, Schule, Tagesstätten, Elternbildung, Gesundheitsförderung, Jugend, Weiterbildung etc.) werden in zahlreichen Sprachen bei Behörden (Informationsschalter, Einwohnerkontrolle, Arbeitsamt) oder an anderen gut frequentierten Orten (Wartezimmer Arztpraxis, Schule, Kursorte, Treffpunkte etc.) aufgelegt oder bei Beratungsgesprächen abgegeben.

Bei der Gestaltung der Broschüren gilt es zu beachten, dass die Informationsinhalte einfach und übersichtlich dargestellt werden und auch von leseungeübten Personen aufgenommen werden können (Einsatz von Bildsprache etc.). Im Rahmen der Erstinformation ist den Migrantinnen und Migranten spezifisches schriftliches Material wenn möglich in ihrer Herkunftssprache abzugeben. Wiederum gilt es abzuwägen,

ob Broschüren zu einzelnen Themen wie etwa Schule oder Weiterbildung speziell für Zugewanderte aufbereitet werden sollen. In jedem Fall sollten die entsprechenden Regelstrukturen bei der Erstellung von Informationsmaterialien jedoch die Zielgruppe Migrationsbevölkerung mitberücksichtigen und allenfalls zusätzliche Informationen (z.B. Adressen fremdsprachiger Ärzte) darin aufführen (Mainstreaming-Gedanke). Eine mitunter wertvolle Orientierungshilfe stellen auch die Zeitschriften und Magazine zum Thema Migration und Integration für die ausländische Bevölkerung dar. Sie dienen auch als Plattform für den interkulturellen Austausch (z.B. Migrationszeitung MIX¹⁴).

4.4.4 Websites

Das Internet nimmt in seiner Bedeutung stetig zu – auch für die Migrationsbevölkerung. Eine Studie der Universität Zürich zeigt auf, dass das Internet für die Informationsbeschaffung sehr beliebt ist und noch stärker als bisher von den staatlichen Stellen als Medium genutzt werden könnte: Über die Hälfte der befragten Migrantinnen und Migranten – in der Westschweiz sind es sogar über drei Viertel – nutzt das Internet nahezu täglich.¹⁵ Personen mit Online-Zugang übernehmen darüber hinaus oft die Rolle von „Info-Brokern“ für Freunde, Bekannte und Verwandte (insbesondere Jugendliche für Erwachsene). Die Nutzung des Internets ist allerdings stark von Bildungskapital und Sprachkompetenz abhängig. Deshalb können bildungsungewohnte Personen in der Regel weniger gut damit erreicht werden.¹⁶ Der Bund strebt jedoch eine generelle Verbesserung der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien an, da hier Chancen für die Förderung von Pluralismus, kultureller Identität und sprachlicher Vielfalt im Hinblick auf die Integration aller gesehen werden. Im nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der bundesrätlichen „Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz“ werden Migrantinnen und Migranten denn auch als wichtige Zielgruppe bei der Verbesserung der Medienkompetenz angesprochen.¹⁷

Die Websites der Gemeinden sind heute oft wenig benutzer- und noch weniger migrantenfreundlich. Vor diesem Hintergrund wurde vom Migros-Kulturprozent das Projekt „conTAKT-net.ch – Informationen zum interkulturellen Alltag“ lanciert. Das Projekt will die nötigen Grundlagen und Hilfestellungen erarbeiten, damit die Gemeinden ihren Internetauftritt verbessern und damit auch Migrantinnen und Migranten ansprechen können. In enger Zusammenarbeit mit Migrantinnen und Migranten wurden zu verschiedenen Themen Textbausteine erarbeitet, die von den Gemeinden übernommen und ihren Bedürfnissen entsprechend angepasst werden können. Weiter wird ein CMS (Content Management System) zur Verfügung gestellt, das von interessierten Gemeinden benutzt werden kann. Mit dem Projekt kann bereits in der Umsetzungsphase ein Integrationsbeitrag geleistet werden: Einerseits müssen Migrantinnen und Migranten, die an der Verbesserung und Erweiterung der Website mitwirken, sich mit den lokalen Gegebenheiten und der jeweiligen Landessprache auseinandersetzen. Andererseits sind die Behörden gefordert, sich vertieft mit den Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten zu beschäftigen (www.conTAKT-net.ch).

4.4.5 Information durch Migrantenorganisationen und Botschaften der Herkunftsländer

Informationen können auch indirekt über wichtige Mediatoren übermittelt werden. Migrantenorganisationen sind für die Erreichung der ausländischen Bevölkerung ein wertvoller Multiplikator. Viele Ausländerinnen und Ausländer beziehen durch Strukturen der Migrantenorganisationen Informationen zu zahlreichen Bereichen des Lebens. Jedoch erweisen sich nicht alle Ausländerorganisationen gleichermassen als „Türöffner“ zu einer bestimmten Zielgruppe. Hinzu kommt, dass diese Strukturen oft auf Spenden und ehrenamtliche Engagements angewiesen sind und damit die Gefahr besteht, dass Neuerungen in den Gesetzen und den Verwaltungsabläufen nicht rechtzeitig und umfassend weitergeleitet werden. Ist eine Community

¹⁴ MIX Die Migrationszeitung der Kantone AG BL BS BE SO ZH

¹⁵ Bonfadelli, Heinz: Medien- und Informationsverhalten von Migrantinnen und Migranten. Referat zur Tagung „Grosses Migrationsforum Gesundheit“ des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) vom 22. April 2008 (abrufbar unter <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/00395/00400/04790/index.html?lang=de>)

¹⁶ Dahinden, Janine: Medien- und Informationsverhalten von Migrantinnen und Migranten. Referat zur Tagung „Grosses Migrationsforum Gesundheit“ des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) vom 22. April 2008 (abrufbar unter <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/00395/00400/04790/index.html?lang=de>)

¹⁷ <http://www.bakom.ch/themen/infosociety/02104/index.html?lang=de>

zudem gespalten und vertritt die entsprechende Organisation nur einen Teil der Gemeinschaft, ist eine Zusammenarbeit mit diesem Akteur problematisch. In diesem Fall kann die Botschaft des betreffenden Herkunftslandes die Brückenfunktion zwischen Behörden und Zugewanderten besser wahrnehmen und unter Umständen ebenfalls helfen, Sprachbarrieren zu überwinden und Vertrauen zu schaffen.

Die Informationsleistungen der Migrantenorganisationen und Botschaften entbinden die Behörden jedoch nicht von ihrer Verantwortung, die Migrantinnen und Migranten direkt und nötigenfalls in ihrer Herkunftssprache anzusprechen. Aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung können Personen mit Migrationshintergrund dabei vertrauensbildend wirken und wertvolles interkulturelles Wissen einbringen. Werden Schlüsselstellen der Verwaltung mit Migrantinnen oder Migranten besetzt, gilt es jedoch zu beachten, dass diese „neutral“ und nicht als Vertreter einer Gemeinschaft auftreten bzw. wahrgenommen werden, die im Herkunftsland in einen politischen oder ethnischen Konflikt involviert sind.

Bei der Ausarbeitung von Informationskonzepten ist zu prüfen, wie diese verschiedenen Mediatoren und Multiplikatoren systematisch in die Informationsarbeit einbezogen werden können.

4.4.6 Informationen durch die Massenmedien

Für die Information der Gesamtbevölkerung spielen die Medien eine entscheidende Rolle. Zur Frage, wie die Medien mit dem Thema Migration umgehen sollen, hat die Eidgenössische Ausländerkommission EKA (heute EKM) im November 2007 Empfehlungen¹⁸ abgegeben. In Bezug auf die Darstellung von Zugewanderten in den Medien empfiehlt die Kommission, bei der Berichterstattung die positiven Aspekte besser zur Geltung zu bringen und damit mitzuhelfen, stereotype Zuschreibungen zugunsten der Vielfalt zu verdrängen. Diese Vielfalt kann z.B. auch in Unterhaltungssendungen zum Ausdruck gebracht werden. Sie plädiert weiter für mehr Öffentlichkeitsarbeit bei Integrationsprojekten. Um eine solche Akzentverschiebung bei der Berichterstattung zu erreichen, sind Zugewanderte vermehrt für die Redaktionsarbeit zu rekrutieren und die Redaktorinnen und Redaktoren mit interkulturellen Kompetenzen auszustatten. Auch die Medienverantwortlichen der Behörden (z.B. Migrationsämter, Einwohnerkontrolle, Zivilstandsämter, Polizei, Gerichte etc.) können zu einer angemessenen Darstellung von Migrationsthemen beitragen. Im Rahmen des Mainstreaming Migration bzw. Integration ist deshalb die gezielte Aus- und Weiterbildung von Kommunikationsverantwortlichen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene anzustreben.

4.4.7 Information durch kulturelle Veranstaltungen

Über die gezielte Förderung kultureller Veranstaltungen mit Bezug zur Migrationsproblematik oder von Künstlern mit Migrationshintergrund (Theateraufführungen, Film, Konzerte etc.) kann die Aufnahmegesellschaft für die Situation der Migrantinnen und Migranten sensibilisiert und die Neugierde am kulturellen Austausch geweckt werden. Die Integrationsleistung kultureller Darbietungen besteht insbesondere darin, dass die Aufnahmegesellschaft auch auf der emotionalen Ebene angesprochen werden kann.

4.5 Organisation (Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten, Aufgabenteilung)

Die Zuständigkeiten für die Informationsinhalte und -verbreitung müssen mit allen Beteiligten geklärt und im Informationskonzept verankert werden. Es ist zentral, dass die Kantone die Rolle der Gemeinden in der Informationsaufbereitung und -vermittlung verbindlich regeln. In diesem Kontext könnte geprüft werden, ob auch für andere Akteure eine Verpflichtung zur Information, wie sie z.B. die Kantone BS und BL für Arbeitgebende eingeführt haben, gesetzlich verankert werden soll (vgl. Kapitel 2.1).

¹⁸ Eidgenössische Ausländerkommission (Hrsg.): Integration und Medien. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA. 2007 (abrufbar unter www.eka-cfe.ch/d/medien.asp#medien)

Die Ausführungen in Kapitel 3 zeigen Möglichkeiten auf, wie die Aufgabenteilung zwischen den involvierten Verwaltungsstellen und beauftragten Dritten (Kompetenzzentren etc.) aussehen könnte. Je nach Voraussetzungen im Kanton sind die Zuständigkeiten unterschiedlich zuzuweisen. Es empfiehlt sich, eine Stelle im Kanton bzw. der Gemeinde oder eine interdepartementale Arbeitsgruppe zu definieren, die die Gesamtverantwortung für die Erfüllung des Informationsauftrags trägt und über eine entsprechende „Durchsetzungsmacht“ verfügt. Möglicherweise erweist sich auch eine eigene Organisationsstruktur oder eine befristete Projektorganisation als sinnvoll, um die Strategien und Massnahmen des Informationskonzepts umzusetzen.

Der Kanton NE hat zur Umsetzung seines Begrüssungsprogramms „ANA“ (vgl. oben) eine eigene Organisationsstruktur unter der Schirmherrschaft des Wirtschaftsdepartements eingesetzt. Eine Steuerungsgruppe aus politischen Vertretern der beteiligten Städte und Gemeinden legt die Strategie fest, die von einem Projektausschuss aus Fachleuten der kommunalen Verwaltungen umgesetzt wird.

4.6 Ressourcen/Mittel

Das Informationskonzept hat auch die Sicherstellung der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zu regeln. Bei der Zuweisung der Aufgaben und Zuständigkeiten gilt es nicht nur die Frage „wer tut was am besten?“, sondern auch die Anschlussfrage „und welche Ressourcen benötigt er oder sie dazu?“ zu beantworten. Kann die Informationsarbeit nicht mit den bestehenden Ressourcen innerhalb der Regelstrukturen geleistet werden, sind entsprechende Mittel etwa über das Budget der kantonalen Integrationspolitik bereitzustellen.

4.7 Massnahmenplanung und Qualitätsentwicklung

In den für die Erfüllung des Informationsauftrags geschaffenen organisatorischen Strukturen sind die einzelnen Massnahmen der verschiedenen Akteure sorgfältig aufeinander abzustimmen und allfällige Synergien bei der Umsetzung zu nutzen.

Die Erarbeitung und Umsetzung eines umfassenden Informationskonzepts ist aufgrund der zahlreichen Akteure und verschiedenen Zielgruppen ein äusserst anspruchsvoller Prozess, der viel Zeit benötigt. Die Erfüllung des Informationsauftrags ist deshalb pragmatisch und schrittweise anzugehen. Das Informationskonzept sollte in regelmässigen Abständen evaluiert und weiterentwickelt werden.

5. Herausforderungen bei der Umsetzung

Die an der Umsetzung des Informationsauftrags beteiligten Fach- und Regelstrukturen werden mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert sein. Angesichts der grossen Menge an wünschbaren Informationen und der Komplexität der Informationsvermittlung sind eine realistische Zielsetzung sowie ein pragmatisches und schrittweises Vorgehen unerlässlich, um Frustrationen und Überforderungen vorzubeugen. Es gilt deshalb, sich bereits in der konzeptuellen Phase vorausschauend mit möglichen Umsetzungsproblemen und Stolpersteinen auseinanderzusetzen:

- Eine der grössten Herausforderungen bei der Umsetzung wird der Umgang mit der grossen Informationsmenge sein, die an die Adressaten herangetragen werden soll. Es wird nicht möglich sein, alle Migrantinnen und Migranten über alles zu informieren. Eine **sinnvolle Priorisierung** der Information wird deshalb im Rahmen der Umsetzung eine der wichtigsten Aufgaben sein. Die Informationsarbeit

ist in einzelnen Schritten sukzessive auszubauen und regelmässig zu evaluieren, um nötigenfalls Korrekturen vornehmen zu können, aber auch um Erfolge sichtbar zu machen.

- Eine weitere Herausforderung wird sein, dass die Information immer Teil der **Willkommenskultur** bleibt, auch wenn über die Erwartungen an die Migrantinnen und Migranten informiert wird. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Neuzuziehende motiviert sind, sich in ihrer neuen Umgebung zu integrieren. Diese Motivation zur Integration kann jedoch leicht in Demotivation umschlagen, wenn bei Informationen zu einseitig auf Pflichten und Verbote eingegangen wird. Eine ausgewogene Information, die Rechte und Pflichten gleichermaßen betont, ist demgegenüber Ausdruck der Offenheit der Aufnahmegesellschaft. Die Motivation, sich zu integrieren, kann zusätzlich gesteigert werden, indem den Neuzugewanderten z.B. auch berufliche Perspektiven aufgezeigt werden. Im Rahmen des Mainstreaming Migration bzw. Integration sind insbesondere die Regelstrukturen für die Bedeutung der Willkommensbotschaft und der Motivation zu sensibilisieren.
- Teil dieser Willkommenskultur ist auch eine **migrantenfreundliche Aufbereitung der Information**, die sehr anspruchsvoll und ressourcenintensiv sein kann. Es lohnt sich dennoch, Informationen sprachlich verständlich zu formulieren oder allenfalls zu übersetzen, Komplexität so weit wie möglich zu reduzieren und mit dem Einsatz von Bildsprache auch Personen anzusprechen, die von Illetrismus und Analphabetismus betroffen sind. Aber nicht nur die inhaltliche und sprachliche Aufbereitung der Information, sondern auch die visuelle Darstellung entscheidet wesentlich mit darüber, ob sich Migrantinnen und Migranten angesprochen fühlen.
- Weiter ist davon auszugehen, dass die Kontakte insbesondere der Fachstrukturen, aber auch der Regelstrukturen zur Migrationsbevölkerung nicht regelmässig, sondern in der Regel nur punktuell stattfinden. Es ist mitunter ausgesprochen schwierig, Migrantinnen und Migranten nach der Erstinformation nochmals zu erreichen. Über eine gute **Vernetzung** aller Regelstrukturen, die mit Migrantinnen und Migranten direkt in Kontakt kommen, können die wenigen Momente optimal genutzt werden, um Informationen abzugeben oder auf entsprechende Angebote hinzuweisen. Auch Akteure der Regelstrukturen ausserhalb der Verwaltung (z.B. Kinderärzte) sind in die Informationsarbeit einzubeziehen und dafür zu gewinnen, dass sie im Bedarfsfall (z.B. bei Entwicklungsstörungen des Kindes) auf Informations- und Beratungsangebote (z.B. Elternberatung, Frühförderung etc.) aufmerksam machen.
- Bei der **Information der Gesamtbevölkerung** über die Situation der Ausländerinnen und Ausländer sowie über die Migrationspolitik wird die grösste Schwierigkeit darin bestehen, die noch immer verbreiteten Vorurteile und verzerrten Realitätsbilder der einheimischen Bevölkerung zugunsten einer objektiven Wahrnehmung der Migrationsrealität in der Schweiz abzubauen. Womöglich ist eine sachliche und transparente Informationspolitik alleine noch nicht ausreichend, um der Fremdenfeindlichkeit und latenten Ängsten in der Bevölkerung zu begegnen. Sensibilisierungsprojekte können hier eine Möglichkeit sein, um die Aufnahmegesellschaft stärker auf der emotionalen Ebene abzuholen und ihre Aufmerksamkeit vermehrt auf die positiven Aspekte der Migration zu lenken.
- Für die Kantone stellt der **Einbezug der Gemeinden** eine besondere Herausforderung dar. Sie sind für die Umsetzungsarbeiten auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit den kommunalen Behörden angewiesen. Der Einbezug der Gemeinden sollte deshalb von Anfang an geklärt und wenn möglich gesetzlich verankert werden.

6. Empfehlungen

Die Integrationspolitik als typische Querschnittsaufgabe, bei der die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammenarbeiten, erfordert eine systematische und übergreifende Herangehensweise. Dazu ist auf jeder staatlichen Ebene die Formulierung einer eigenständigen Integrationspolitik notwendig. Im Zentrum steht eine auf die jeweiligen Bedürfnisse ausgerichtete Strategie mit Zielen, Schwerpunkten und Instrumenten der Integrationspolitik, die in rechtlichen Grundlagen, Leitbildern und Konzepten zu verankern sind. Der gesetzlich vorgegebene Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden ist in die jeweilige Gesamtstrategie einzubetten.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die TAK:

- I. Der Bund, die Kantone sowie die betroffenen Städte und Gemeinden erarbeiten zur Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG ein Informationskonzept und verwenden dabei den Bericht der TTA als Arbeitshilfe. Zur Gewährleistung einer optimal abgestimmten Informationsarbeit ist insbesondere die im Bericht der TTA vorgeschlagene vertikale und horizontale Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen sowie zwischen den so genannten Fach- und Regelstrukturen zu beachten.
- II. Die Informationsarbeit von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden ist von einer „Willkommenskultur“ gegenüber der Migrationsbevölkerung geprägt. Bereits im Rahmen der Begrüssung und der Erstinformation ist eine Willkommenshaltung und Offenheit gegenüber den Zugewanderten angezeigt. Auf diese Weise entsteht von Anfang an Vertrauen in die Behörden, was eine zentrale Voraussetzung für den Integrationsprozess darstellt.
- III. Die für die Migrations- und Integrationspolitik zuständigen Behörden und Fachstellen verfolgen ein Mainstreaming Migration bzw. Integration.¹⁹ Dabei sind die Akteure der Regelstrukturen insbesondere über die Ziele und Massnahmen der Migrations- und Integrationspolitik zu informieren. Zu diesem Zweck erstellen die Fachstrukturen einen entsprechenden Leitfaden zuhanden der Regelstrukturen. Diese nach innen gerichtete Sensibilisierungsarbeit trägt dazu bei, dass alle relevanten Akteure migrations- und integrationspezifische Anliegen in ihrer täglichen Arbeit systematisch berücksichtigen.
- IV. Der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden informieren die schweizerische Bevölkerung regelmässig über die Migrationspolitik und die Situation der Ausländerinnen und Ausländer. Mit einer aktiven Informations- und Sensibilisierungsarbeit trägt der Staat zum Abbau von Vorurteilen bei. Dabei sind die Chancen und Risiken der Migration offen auf den Tisch zu legen. Eine sachliche und transparente Informationspolitik schafft Vertrauen und trägt dadurch zur Offenheit der schweizerischen Bevölkerung bei.

¹⁹ Mainstreaming Migration bzw. Integration: Alle Tätigkeiten, die darauf abzielen, dass Handelnde in Politik, Verwaltung und Gesellschaft beim Planen, Umsetzen und Evaluieren von Programmen, Projekten und Massnahmen systematisch auch migrationspezifische Faktoren berücksichtigen.

- V. Das Bundesamt für Migration (BFM) arbeitet zusammen mit der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) und der Konferenz der Fachstellen Integration (KoFI) die wesentlichen gesamtschweizerischen Grundinformationen für neu Zugewanderte auf. Diese Schlüsselinformationen stehen in den wichtigsten Migrationssprachen zur Verfügung. Für die Informationsarbeit vor Ort sind Instrumente vorzusehen, die sich für die direkte Abgabe an die Zugewanderten eignen.