

Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik

**Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der
Tripartiten Agglomerationskonferenz**

Sekretariat: Konferenz der Kantonsregierungen
Secrétariat: Confédération des gouvernements cantonaux

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444 T 031 320 30 00 info@tak-cta.ch
3000 Bern 7 F 031 320 30 20 www.tak-cta.ch

Übersicht

Die Integrationspolitik ist in den letzten Jahren auf allen staatlichen Ebenen rasch und umfassend weiterentwickelt worden. Insbesondere auf fachlicher Ebene wurden viel Aufbauarbeit geleistet und entsprechende Instrumente zur Integrationsförderung entwickelt. Um der Herausforderung der Integration als Querschnittsaufgabe gerecht zu werden, besteht aus Sicht des Bundesrates, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) und des Schweizerischen Städteverbandes (SSV) jedoch ein grundsätzlicher Bedarf nach einer breiten politischen Diskussion zum Thema „Welche Integrationspolitik und -förderung wollen wir?“. In diese Diskussion sind die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure und die Migrationsbevölkerung stärker als bisher einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund haben die Exekutiven der drei staatlichen Ebenen am 31. Oktober 2008 im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) beschlossen, gemeinsam den Prozess „Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik“ zu lancieren. Die Verantwortung über diesen Prozess hat die TAK einer tripartiten Projektleitung (Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Bundesamt für Migration (BFM) und Städteinitiative Sozialpolitik) übertragen. Zur fachlichen Begleitung des Prozesses hat die TAK eine breit zusammengesetzte Expertengruppe beigezogen. Zur Konsultation weiterer Kreise hat die TAK im Februar/März 2009 in der Nordwestschweiz (Bern), Ostschweiz (Winterthur), Zentralschweiz/Tessin (Luzern) sowie Westschweiz (Lausanne) regionale Hearings mit insgesamt über 400 Teilnehmenden durchgeführt.

Die Ergebnisse dieses TAK-Prozesses sind im vorliegenden Bericht zuhanden der TAK sowie in der ergänzenden Dokumentation über zentrale Integrationsbereiche (Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit, Gesellschaft, politische Partizipation, Einbürgerung) dargestellt. Gestützt darauf hat die TAK an ihrer Sitzung vom 29. Juni 2009 konkrete **Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik** zuhanden des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden verabschiedet. Im Wesentlichen empfiehlt die TAK:

- Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden bezeichnen die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung als gemeinsames Integrationsziel. Zur Verfolgung dieses Ziels stützen sie ihre Integrationspolitik auf vier gleichgewichtige Grundprinzipien ab: „Chancengleichheit verwirklichen“, „Potenziale nutzen“, „Vielfalt berücksichtigen“ und „Eigenverantwortung einfordern“.
- Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden orientieren ihre Integrationsförderung an gemeinsamen Grundsätzen: Integrationsförderung erfolgt in allen gesellschaftlichen Bereichen und liegt in der Verantwortung der jeweils zuständigen Akteure (Regelstrukturen). Sie findet partnerschaftlich zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren statt und betrifft vor allem die Bereiche Bildung, Arbeit und gesellschaftliche Integration.
- Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden bauen die spezifische Integrationsförderung gezielt aus: Sie setzen sich ein für die flächendeckende Begrüssung, Information sowie ggf. Erstberatungen, die professionelle Fachberatung durch Kompetenzzentren, die Verstärkung zielgruppenspezifischer Massnahmen sowie die Förderung der gesellschaftlichen Integration. Dazu ist gestützt auf eine erste Schätzung im Ausländerbereich mittelfristig eine Erhöhung der jährlichen Mittel von heute rund 45 Millionen auf zukünftig rund 175 Millionen Franken vorzusehen, die von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden gemeinsam zu tragen sind.
- Die horizontale und vertikale Steuerung bzw. Koordination der Integrationspolitik und -förderung werden je staatliche Ebene durch politische Aufträge zur Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Aktionsplänen sowie zwischen den drei staatlichen Ebenen durch institutionalisierte Integrationsdialoge und eine gemeinsame Kommunikation gewährleistet.
- Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden nehmen die Anliegen der Integrationspolitik bzw. der Integrationsförderung stufengerecht mittels entsprechender Integrationsartikel in die Rechtsgrundla-

gen der Regelstrukturen auf. Weiter prüfen sie gesetzgeberische Massnahmen im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung und mittelfristig Rahmengesetze zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Sinne von Art. 2 der Bundesverfassung.

Inhalt

1. Einführung	1
1.1 Ausgangslage, Fragestellungen, Auftrag TAK.....	2
1.2 Vorgehen.....	2
1.3 Aufbau des Berichts.....	3
2. Entwicklung der Integrationspolitik	4
2.1 Rückblick.....	4
2.2 Die aktuelle Integrationspolitik.....	5
2.3 Herausforderungen für die künftige Integrationspolitik	7
3. Grundprinzipien der schweizerischen Integrationspolitik	7
3.1 Integrationspolitische Ziele und Grundprinzipien.....	7
3.2. Grundsätze der Integrationsförderung	11
4. Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationsförderungspolitik	13
4.1 Beitrag/Rolle der staatlichen Akteure in der Integrationsförderungspolitik.....	13
4.2 Beitrag/Rolle der nichtstaatlichen Akteure (Wirtschaft, Zivilgesellschaft) in der Integrationsförderungspolitik	16
4.3 Prioritäre Handlungsfelder für die Integrationsförderung in Bereichen der Regelstrukturen.....	17
4.4 Prioritäre Handlungsfelder der spezifischen Integrationsförderung	18
4.5 Information.....	23
5. Steuerung/Koordination	25
6. Normative Regelungen	29
7. Empfehlungen	33

1. Einführung

Die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern¹ ist zu einem grundlegenden Bestandteil unserer Gesellschaft geworden. Migrantinnen und Migranten haben sich in der Schweiz nicht nur niedergelassen, sondern auch Wurzeln geschlagen. In der Schweiz leben heute gegen 1,65 Millionen Ausländerinnen und Ausländer, was einem Anteil von 21,4% der gesamten Bevölkerung entspricht. Nahezu ein Viertel der ausländischen Bevölkerung ist in der Schweiz geboren, jede dritte Eheschliessung ist eine binationale Verbindung und jede vierte Arbeitsstunde wird von ausländischen Erwerbstätigen geleistet. Unsere Gesellschaft ist somit stark von Migration geprägt und in hohem Masse auf den Beitrag der ausländischen Bevölkerung angewiesen. Unter diesen Vorzeichen kommt einem erfolgreichen Integrationsprozess staatspolitische Bedeutung zu. Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz einen der höchsten Ausländeranteile Europas sowie eine überdurchschnittlich hohe Lebensqualität und Wirtschaftskraft aufweist, kann die Integration der Zugewanderten insgesamt als erfolgreich bezeichnet werden. Dennoch bestehen nach wie vor Integrationsdefizite sowohl bei Teilen der ausländischen Bevölkerung als auch in der Aufnahmegesellschaft. Hier setzen das Anfang 2008 in Kraft getretene neue Ausländergesetz (AuG) und die Integrationsverordnung (VIntA) an. Sie definieren die Förderung der Integration als eine hoheitliche Kernaufgabe, an der alle staatlichen Ebenen mitwirken, und zwar in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungs- und Ausländerorganisationen.

Debatten über die „richtige“ Integrationspolitik und -förderung hatten in den letzten Jahren in einer breiteren Öffentlichkeit Konjunktur. Alle grossen Parteien veröffentlichten Positionspapiere zum Thema Ausländerintegration. Das Prinzip des „Fördern und Fordern“ ist in aller Munde, dessen konkrete Umsetzung wird jedoch kontrovers diskutiert. In den eidgenössischen Räten, aber auch in kantonalen und kommunalen Parlamenten wurden zahlreiche Vorstösse zu Migrations- und Integrationsfragen eingereicht: Für die weitere Diskussion war dabei namentlich die Motion von Alt-Ständerat Fritz Schiesser (FDP/GL) „Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe“ (Mo. 06.3445) bedeutsam. Sie verlangt vom Bundesrat, die Schaffung eines Rahmengesetzes zur Integration zu prüfen. Ebenfalls überwiesen wurde die Motion der SP-Fraktion (06.3765) für einen „Aktionsplan Integration“. Diese Motion zielt auf verstärkte Massnahmen im schulischen und sprachlichen Bereich von Kindern mit Migrationshintergrund und verlangt u.a. eine zentrale Steuerung der Integrationspolitik durch den Bund sowie die systematische Einführung von Integrationsvereinbarungen. Darüber hinaus sind zahlreiche weitere Vorstösse eingereicht worden. Diese beziehen sich namentlich auf den Bildungsbereich und die Herausforderung der Jugendarbeitslosigkeit sowie auf die Bekämpfung von Missbräuchen und die Erweiterung der Möglichkeiten, delinquente oder "nicht-integrierte" Personen ausländerrechtlich sanktionieren zu können.

Am 9. September 2008 traf sich die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) mit einer Delegation der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu einem Integrationsdialog. Hier wurde sowohl auf Seiten des Bundes als auch bei den Kantonen Handlungsbedarf für eine breite politische und gesellschaftliche Debatte zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik geortet. Im Vordergrund stehen die Entwicklung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses sowie die Prüfung und allenfalls die damit verbundene Ergänzung bzw. Neuausrichtung der heute zur Verfügung stehenden Instrumente der Integrationspolitik und -förderung. Angesichts der geteilten Verantwortung für den Integrationsprozess ist diese Diskussion von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden unter Einbezug der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure sowie der Migrationsbevölkerung gemeinsam zu führen. Dabei

¹ Mit Ausländerinnen und Ausländer werden Personen ohne Schweizer Bürgerrecht bezeichnet. Integration betrifft nicht nur diese Personengruppe, sondern auch Personen mit Migrationshintergrund sowie Schweizerinnen und Schweizer. Im vorliegenden Bericht werden aus pragmatischen Gründen die Begriffe „Migrantinnen und Migranten“ verwendet im Bewusstsein, dass auch dieser Begriff der Heterogenität der Integrationssituation nicht vollumfänglich Rechnung zu tragen vermag.

soll auf die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) als institutionalisierte politische Plattform der vertikalen Zusammenarbeit zwischen den Exekutiven der drei staatlichen Ebenen zurückgegriffen werden.

1.1 Ausgangslage, Fragestellungen, Auftrag TAK

In der Folge haben der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV) im Rahmen der TAK diese Idee aufgegriffen und am 31. Oktober 2008 einen Prozess zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik und -förderung lanciert. Sie wollen dabei einen pragmatischen Ansatz verfolgen und von den Erfahrungen mit bestehenden Konzepten und Massnahmen ausgehen, um schliesslich in der Diskussion u.a. über ein nationales Integrationsgesetz Stellung zu nehmen.

Die TAK will prüfen, ob die gegenwärtigen Grundsätze der schweizerischen Integrationspolitik in die richtige Richtung weisen und den integrationspolitischen Herausforderungen gerecht werden, sowie ob die auf der Ebene von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Verfügung stehenden integrationspolitischen Instrumente (Rechtsgrundlagen, Leitbilder, Ressourcen, Strukturen etc.) ausreichen bzw. anzupassen sind. Dabei geht es nicht zuletzt um den gesellschaftlichen Zusammenhalt, den Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung sowie die Rolle der Zivilgesellschaft. Zu klären ist zudem, inwieweit hier der Staat eine fördernde Rolle einnehmen kann und wo ihm Grenzen gesetzt sind.

1.2 Vorgehen

Die Verantwortung über den lancierten Prozess hat die TAK einer tripartiten Projektleitung übertragen, in der die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)², das Bundesamt für Migration (BFM)³ und die Städteinitiative Sozialpolitik⁴ vertreten sind. Zur fachlichen Begleitung des Prozesses hat die TAK eine Expertengruppe beigezogen, die sich aus Vertretungen des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden, der Sozialpartner, der Migrationsbevölkerung und weiterer zivilgesellschaftlicher Kreise zusammensetzte.⁵ Den politischen Auftakt des Prozesses bildete eine von den Trägern der TAK (Bundesrat, KdK, SSV, SGV) am 20. Januar 2009 gemeinsam durchgeführte Medienkonferenz mit dem Ziel, die breite Öffentlichkeit über den Prozess zu informieren und für eine aktive Beteiligung zu werben.

Zur Konsultation breiter Kreise hat die TAK in den Monaten Februar und März 2009 in der Nordwestschweiz (Bern), Ostschweiz (Winterthur), Zentralschweiz/Tessin (Luzern) sowie Westschweiz (Lausanne) regionale Hearings durchgeführt⁶, um über Leitsätze zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik zu

² Thomas Minger, Leiter Bereich Innenpolitik, Nicole Gysin, stv. Leiterin Bereich Innenpolitik sowie ab März 2009 Shannon Rauss, wissenschaftliche Mitarbeiterin.

³ Adrian Gerber, Chef Sektion Integration sowie Regula Zürcher, stv. Sektionschefin.

⁴ Ruedi Meier, Stadtrat Luzern sowie Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik.

⁵ Vania Alleva (Präsidentin Migrationskommission Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB, Geschäftsleitung UNIA), Elisabeth Ambühl-Christen (kantonale Inspektorin und Sachbearbeiterin interkulturelle Pädagogik Kanton Solothurn, Mitglied der Kommission Bildung und Migration der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK), Ruth Derrer Balladore (Geschäftsleitung Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV), Thomas Facchinetti (Integrationsdelegierter Kanton Neuenburg/Vorstand Konferenz der Integrationsdelegierten KID), Fiammetta Jahreiss (Vizepräsidentin Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM/Leiterin ECAP Zürich), Daniel Keller (stv. Ressortleiter Integration/Koordination, Direktion für Arbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO), David Keller (Leiter Öffentliche Sicherheit Gemeinde Ostermundigen), Muriel Langenberger (Leiterin Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV), Josianne Maury (Sektion Agglomerationspolitik, Bundesamt für Raumentwicklung ARE), Christof Meier (Integrationsdelegierter der Stadt Zürich/Vorstand Konferenz der Integrationsdelegierten KID), Beat Meiner (Generalsekretär Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH), Beatrice Reusser (Leiterin Abteilung Soziales Stadt Biel), Hamit Zeqiri (Leiter Kompetenzzentrum für Integration Kanton Schwyz), Philippe Zürcher (Vertreter Verband Schweizerischer Arbeitsämter VSAA).

⁶ Zur Unterstützung bei der Organisation der Hearings hat die TAK PricewaterhouseCoopers beigezogen (Urs Bolz, Claudia Lautenschütz und Aline Stoll). Die Organisation der Hearings erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten.

diskutieren, die von der Expertengruppe entwickelt wurden. Die Einladung zu diesen Hearings wurde breit gestreut. Die TAK schrieb rund 2'400 Personen bzw. Institutionen an und machte so auf den Prozess aufmerksam.⁷ An den vier Hearings nahmen insgesamt über 400 Personen teil, wobei an den einzelnen Hearings die verschiedenen Gruppierungen unterschiedlich stark repräsentiert waren. Werden alle vier Hearings betrachtet, so erscheint die Vertretung ausgewogen. Die Projektleitung hat zudem an den Hearings selbst sowie auf Anfrage hin dazu aufgefordert, auch schriftliche Rückmeldungen zuhanden der Expertengruppe einzureichen. Parallel zu den Hearings führte die Projektleitung ausserdem bei diversen Akteuren der Regelstrukturen eine Konsultation zu den Leitsätzen und möglichen Handlungsempfehlungen durch.⁸ Auf der Grundlage der Hearing-Ergebnisse, der Konsultation sowie ergänzender Recherche hat die Projektleitung in enger Zusammenarbeit mit der Expertengruppe den vorliegenden Bericht mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik zuhanden der TAK erarbeitet.

Im Hinblick auf die Würdigung des Berichts sowie die Verabschiedung der Empfehlungen hat jede staatliche Ebene im Vorfeld einen politischen Meinungsbildungsprozess in die Wege geleitet. Auf Bundesebene hat der Bundesrat im Rahmen einer Aussprache den Bericht zur Kenntnis genommen. Auf kantonaler Ebene erfolgte die politische Meinungsbildung im Rahmen der KdK (Kommission Städte). Die Haltung der Städte und Gemeinden wurde in den Vorständen der jeweiligen Verbände (SSV und SGV) konsolidiert. An der Sitzung vom 29. Juni 2009 hat die TAK den Bericht zur Kenntnis genommen und die Empfehlungen verabschiedet (vgl. Kapitel 7).

Der Bericht und die Empfehlungen dienen den Trägern der TAK – d.h. dem Bundesrat, den Kantonsregierungen sowie den Städte- und Gemeindeexekutiven – sowie allenfalls weiteren Akteuren als Grundlage für ihre jeweilige Integrationspolitik und -förderung und tragen so zu einer höheren gesamtschweizerischen Kohärenz der Integrationspolitik bei.⁹

1.3 Aufbau des Berichts

Als Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen fasst Kapitel 2 die Entwicklung der bisherigen Integrationspolitik der Schweiz kurz zusammen und gibt einen Überblick über den aktuellen Stand, d.h. über die neu geschaffenen Rechtsgrundlagen der schweizerischen Integrationspolitik und die damit verbundenen Herausforderungen.

In Kapitel 3 werden ausgehend von den bestehenden gesetzlichen Grundlagen und der breit abgestützten Diskussion in den Hearings die zentralen Grundprinzipien der schweizerischen Integrationspolitik skizziert. Das Kapitel soll insbesondere auch Aufschluss darüber geben, ob für die Integrationspolitik konkretere Ziele und Prinzipien erforderlich sind, die über den Status quo hinausgehen.

⁷ Eingeladen wurden von allen staatlichen Ebenen politische Behörden (Exekutive, Legislative, Kommissionen etc.) und Vertretungen der politischen Parteien, aus Bereichen der Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit, Polizei und Justiz, Raumordnung, Stadtentwicklung, Informationsämter, Medien, Kultur, Sport, Religion, Lehre und Forschung sowie der Migrationsbevölkerung (nationale und regionale Dachverbände sowie wichtige regionale und lokale Organisationen der Migration).

⁸ Zur Konsultation eingeladen wurden: auf Bundesebene die Mitglieder der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM), namentlich: Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Sport, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Wohnungswesen, Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Büro für Gleichstellung, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen; auf kantonaler Ebene: die Sekretariate der Erziehungsdirektorenkonferenz, der Finanzdirektorenkonferenz, der Gesundheitsdirektorenkonferenz, der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz, der Sozialdirektorenkonferenz und der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz; der Vorstand der Konferenz der Integrationsdelegierten.

⁹ Namentlich sollen der vorliegende Bericht und die Empfehlungen dem Bund als Grundlage für die Beantwortung der Motion Schiesser dienen. Darüber hinaus leisten die Arbeiten der TAK einen Beitrag zur Definition der kantonalen und kommunalen Integrationspolitiken. Auch hier sind diverse Vorstösse zur Schaffung von Integrationsgesetzen eingereicht worden.

In Kapitel 4 steht die künftige Ausgestaltung der Integrationsförderungs politik von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Diskussion. Thematisiert wird dabei die Rolle der staatlichen Akteure (Kapitel 4.1) genauso wie der Beitrag, den nichtstaatliche Akteure im Integrationsprozess leisten (4.2). Gestützt darauf werden die prioritären Handlungsfelder aufgelistet, in denen die Regelstrukturen aktiv werden (4.3). Unterstützend und ergänzend dazu ist die spezifische Integrationsförderung auszurichten (4.4) und die erforderliche Informationsarbeit sicherzustellen (4.5).

Fragen der integrationspolitischen Steuerung stehen im Zentrum von Kapitel 5. Geklärt werden soll insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden sowie die Koordination auf der horizontalen und vertikalen Ebene. In Kapitel 6 wird geprüft, ob es auf Ebene des Bundes oder der Kantone spezifische Integrationsgesetze braucht bzw. welche Alternativen es zur Regulierung der künftigen Integrationspolitik gibt. Der Bericht schliesst mit konkreten Empfehlungen an Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik (Kapitel 7).

Der Bericht wird durch eine Dokumentation (Anhang) ergänzt, in welcher der Ist-Zustand (Zuständigkeiten und laufende Massnahmen), Herausforderungen und Handlungsempfehlungen in zentralen Integrationsbereichen wie Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit, Gesellschaft sowie politische Partizipation und Einbürgerung beschrieben werden. Diese Themen waren ebenfalls Gegenstand der Hearings. Die Handlungsempfehlungen resultieren aus den Anregungen und Kommentaren im Rahmen dieser Diskussionen.

2. Entwicklung der Integrationspolitik

Die Geschichte der schweizerischen Integrationspolitik kann nicht losgelöst von der Zuwanderungspolitik betrachtet werden, die sich in einem Spannungsfeld wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen sowie zwischen regulativem Anspruch und humanitärer Rechtfertigung entwickelte. Die schweizerische Migrationspolitik war seit jeher in hohem Masse von den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes bestimmt.

2.1 Rückblick

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wandelte sich die Schweiz von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland. Im Zuge der Industrialisierung stieg die Nachfrage nach Arbeiterinnen und Arbeitern an, so dass in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend auf Ausländerinnen und Ausländer zurückgegriffen wurde. Sie konnten sich frei in der Schweiz niederlassen (Niederlassungsfreiheit), verfügten über die volle berufliche Mobilität und wurden zur Einbürgerung ermutigt. Hinter dieser liberalen Einstellung stand die Vorstellung, dass Einbürgerung nicht eine Belohnung für bereits vollzogene Assimilation ist, sondern im Gegenteil ein Druckmittel, um diese zu erzwingen.

Die grosse Zuwanderung löste in Teilen der Bevölkerung Ängste aus, so dass die bisherige Kompetenz der Kantone, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer zu regeln, dem Bund übertragen wurde, der nach dem 1. Weltkrieg Einreise und Aufenthalt strenger kontrollierte und einschränkte. Der Ausländeranteil sank in den folgenden Krisen- und Kriegsjahren (1933-45) kontinuierlich; dies auch als Folge einer restriktiven Flüchtlingspolitik. Das neue Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG), das 1934 in Kraft trat, erschwerte die Niederlassung für Ausländer und die Einbürgerungsgesetzgebung wurde verschärft.

Infolge des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Nachkriegsphase stieg der Bedarf an Arbeitskräften sprunghaft an. Aus wirtschaftspolitischen Überlegungen gestaltete sich die Zuwanderung dementsprechend liberal, während die Einbürgerungspolitik restriktiv gehandhabt wurde. Die Arbeitgeber rekrutierten die Gastarbeiter aus dem Ausland nach dem Rotationsprinzip: Die Aufenthaltsbewilligungen wurden nur befristet

erteilt. Nach kurzem Arbeitseinsatz sollten diese so genannten Saisoniers in ihr Heimatland zurückkehren. Diese Vorstellung deckte sich mit jener vieler Saisoniers, die ihren Aufenthalt ursprünglich auch als nur vorübergehend erachteten.

In den 1960er Jahren erlebte die Schweiz die bis dahin grösste Migrationswelle. Der Bundesrat stand mit seiner Migrationspolitik zusehends in einem Zielkonflikt: Er musste die wachsende konjunkturbedingte Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften stillen und sah sich gleichzeitig mit „Überfremdungsängsten“ in der Gesellschaft konfrontiert. Da die Gastarbeiter nicht in ihre jeweiligen Heimatländer zurückkehrten und ihre Familien nachzogen, wurde die Frage nach deren gesellschaftlicher Integration in den 1970er Jahren virulent: Eine staatliche Integrationspolitik auf Bundesebene existierte zu dieser Zeit nicht. Vielmehr reagierten Institutionen der Zivilgesellschaft sowie einzelne Kantone sowie Städte und Gemeinden: Zahlreiche Organisationen der Migration, aber auch Vereine und Kirchen setzten sich ganz konkret für die Integration der hier lebenden Migrantinnen und Migranten ein und stellten entsprechende Integrationsangebote zur Verfügung. In Städten und grösseren Gemeinden wurden zu Beginn der 1970er Jahren Ausländerkommissionen eingerichtet, in denen Gastarbeiter ihre spezifischen Anliegen formulieren konnten. Die erste Kantonsverfassung, die in der Integration der ausländischen Bevölkerung eine staatliche Aufgabe erkannte, war diejenige des Kantons Jura (1977 Art. 18 Abs. 3). Später folgten die Kantone Basel-Landschaft (1984 Art. 108), Solothurn (1986 Art. 96) und Glarus (1988 Art. 30).

In den 1980er Jahren stieg der Anteil der Personen an, die über den Asylweg in die Schweiz kamen. Diese machten nicht ökonomische, sondern humanitäre Zulassungsgründe für ihre Einwanderung geltend. Bezogen auf integrationspolitische Grundprinzipien dominierte das Konzept der „Multikulturalität“ als Inbegriff eines friedlichen Zusammenlebens von Menschen verschiedenster Herkunft und Glaubensüberzeugung.

Im Rahmen der Neuorientierung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik entwickelte der Bundesrat in den 1990er Jahren das so genannte Drei-Kreise-Modell, das die Zulassung aufgrund der Herkunftsländer regelte.¹⁰ Gleichzeitig sprach er sich dafür aus, die Integration stärker als bisher zu fördern. Er vertrat den Standpunkt, dass Integrationsförderung über die soziale und fürsorgliche Tätigkeit hinausgehen soll. Jeder Staat mit einem grösseren Ausländeranteil müsse daran interessiert sein, dass Menschen aus anderen Sprach- und Kulturkreisen in die Gesellschaft hineinwachsen, mit den örtlichen Verhältnissen vertraut werden und dass dadurch ein einvernehmliches Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung möglich wird. Vor diesem Hintergrund wurde die Integrationsförderung zu einer staatlichen Aufgabe erklärt und fand mit der Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. Juni 1998 Eingang in die Bundesgesetzgebung.¹¹

2.2 Die aktuelle Integrationspolitik

Komplexität und Vielfalt in der Gesellschaft und der Arbeitswelt haben in den letzten Jahren zugenommen. Entwicklungen wie die europäische Integration, die zunehmende räumliche Mobilität, neue Kommunikationstechnologien, demographischer Wandel sowie die Internationalisierung der Märkte und der Unternehmen tragen dazu bei, dass kulturelle Vielfalt heute vermehrt als Bereicherung und Motor für die Gesellschaft wahrgenommen wird. Die bisherige, noch stark auf die Bewältigung von Problemen und Integrationsdefiziten zielende Ausländer- und Integrationspolitik („Defizitansatz“) wird schrittweise auf die Entfaltung der vorhandenen Potenziale ausgerichtet („Ressourcenorientierter Potenzialansatz“). Integrationsförderung wird heute als staatliche Aufgabe anerkannt.

¹⁰ Zum ersten Kreis zählten alle Länder, die der EU und der EFTA angehörten, zum zweiten Kreis traditionelle Partnerländer wie die USA und Kanada. Alle anderen Länder gehörten zum dritten Kreis.

¹¹ Mit Art. 25a wurde ein Förderungsartikel verankert, der es dem Bund erlaubte, „für die soziale Integration von Ausländern finanzielle Beiträge auszurichten“.

Die schrittweise Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens mit den EU/EFTA-Staaten stellte einen wichtigen Meilenstein für die Zulassungs- und Integrationspolitik der Schweiz dar: Mehr als die Hälfte der in der Schweiz anwesenden ausländischen Personen geniessen – mit Ausnahme der politischen Rechte – weitgehend die gleichen Rechte, die den Schweizerinnen und Schweizern zustehen. Weiter tragen die flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen, die ein drohendes Lohn- und Sozialdumping verhindern sollen, zur Chancengleichheit der ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz bei. Das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), das zusammen mit der revidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) am 1. Januar 2008 in Kraft trat, orientiert sich in Abstimmung mit dem Freizügigkeitsabkommen an der Maxime der beschränkten Zulassung von qualifizierten Personen aus Drittstaaten bei gleichzeitiger Verstärkung der Integrationsförderung der im Lande anwesenden Personen.

Im Integrationsbereich sind gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern) im Vergleich zum früheren Recht weitergehende Regelungen vorgesehen: Das AuG verankert Integration explizit als ein Kriterium ausländerrechtlicher Entscheide der zuständigen Behörden,¹² wobei sich der Anwendungsbereich grundsätzlich auf so genannte Drittstaatsangehörige beschränkt, d.h. auf Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft (EG) oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) besitzen.¹³ Gleichzeitig werden gegenüber dem früheren Recht auch rechtliche Integrationshemmnisse abgebaut.¹⁴

Das AuG legt weiter die strategische Ausrichtung und die Koordination der Ausländerintegration fest. Art. 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 (BFM) hier einen Koordinationsauftrag (Art. 57 AuG). Die Umsetzung der Integrationspolitik und -förderung sowohl in den Regelstrukturen als auch durch spezifische Massnahmen liegt weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden (Art. 2 Abs. 3 VIntA).

¹² Gemäss Art. 96 AuG berücksichtigen die zuständigen Behörden bei der Ermessensausübung in ausländerrechtlichen Entscheiden generell auch den Grad der Integration. Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung sind neben den Voraussetzungen gemäss Art. 34 AuG das bisherige Verhalten sowie der Grad der Integration zu prüfen (Art. 34 AuG i.V. mit Art. 60 VZAE). Eine erfolgreiche Integration ist massgebliche Voraussetzung für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bei der Auflösung der Familiengemeinschaft (Art. 50 AuG). Die Integration ist relevant bei der Beurteilung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG i.V. mit Art. 31 VZAE). Der Integrationsgrad wird bei der Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung berücksichtigt (Art. 84 Abs. 5 AuG i.V. mit Art. 31 VZAE). Schliesslich sieht Art. 34 Abs. 4 AuG bei erfolgreicher Integration die Möglichkeit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren vor.

Gemäss Art. 23 AuG ist das vorhandene Potenzial für eine nachhaltige Integration auch bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit zu prüfen. Mit dieser Bestimmung soll den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen mangelnder Integration vorgebeugt werden. Präventiven Charakter haben auch die Regelungen über den frühzeitigen Familiennachzug: Kinder unter 12 Jahren sowie Ehegatten innert fünf Jahren, Kinder über 12 Jahre innert 12 Monaten.

Neu haben die kantonalen Migrationsämter explizit die Integration bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung – auch im Familiennachzug – zu prüfen. Sie haben dabei die Möglichkeit, dies an die Bedingung zu knüpfen, dass die ausländische Person einen Sprach- oder Integrationskurs besucht (Art. 54 AuG, Art. 5 VIntA). 9 Kantone wenden dazu in speziellen Einzelfällen Integrationsvereinbarungen an. 14 Kantone haben ein Konzept zur systematischen Umsetzung erarbeitet. 6 Kantone wenden Integrationsvereinbarungen nicht an.

¹³ Gemäss Art. 2 AuG gilt das AuG dann für EG- und EFTA-Staatsangehörige, wenn es „günstigere Bestimmungen“ enthält. Günstigeres Recht enthalten z.B. Art. 53 und 55 AuG über die Integrationsförderung, die somit auch für Ausländerinnen und Ausländer, die unter das Freizügigkeitsabkommen (FZA) fallen, relevant sind. Daneben entfaltet auch Art. 56 AuG über die Informationswirkung für Personen aus EG/EFTA-Staaten.

¹⁴ Z.B. Rechtsansprüche von Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung auf berufliche und geografische Mobilität (Art. 38 AuG), Möglichkeit der Erwerbstätigkeit für Ehegatten (Art. 46 AuG), Verbesserung der Rechtsstellung bei vorläufig aufgenommenen Personen insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 85 Abs. 6 AuG), Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren bei erfolgreicher Integration (Art. 34 Abs. 4 AuG).

Mit dem neuen AuG wird ausserdem anerkannt, dass vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge oft längerfristig in der Schweiz leben, weshalb sie einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt und erleichterte Bedingungen für den Familiennachzug erhalten.

Das AuG und das Asylgesetz regeln schliesslich die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen mit spezifischen Massnahmen.

2.3 Herausforderungen für die künftige Integrationspolitik

Seit einigen Jahren nimmt die Zuwanderung gut qualifizierter Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz zu. Die politisch seit den späten 1980er Jahren geforderte Wende – weg von der alten Gastarbeiter- und Saisonierpolitik hin zur selektiven Zuwanderungspolitik – ist mehrheitlich vollzogen. Diese neue, so genannt „überschichtende“ Migration bringt aber auch neue Anforderungen für die Integrationspolitik mit sich, z.B. im Bildungssystem, bei der Wohn- und Lebensqualität oder in Bezug auf das politische und kulturelle Umfeld. Hoch qualifizierte Zugewanderte haben in der Regel mehr Kompetenzen und auch Ressourcen zur Selbstorganisation. Dennoch darf z.B. auch ihr Informationsbedürfnis über den neuen Lebens- und Arbeitsraum nicht unterschätzt werden. Die überschichtende Migration löst – wie jüngst die Debatten über den Zuzug aus Deutschland gezeigt haben – genauso wie der Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland Ressentiments in der Aufnahmegesellschaft aus, insbesondere bei jenen Menschen, die sich selbst durch soziale Abstiegsprozesse bedroht sehen. Vor diesem Hintergrund erhält die Integrationspolitik einen gesamtgesellschaftlichen Fokus.

Trotz der Beachtung der „neuen Zuwanderung“ in den gesellschaftlichen Debatten ist zu betonen, dass nach wie vor ein beachtlicher Zuzug von unqualifizierten Arbeitskräften stattfindet, sowohl im Rahmen der Zuwanderung aus EU/EFTA-Ländern und über den Familiennachzug als auch über das Asylverfahren. Integrationspolitik sieht sich daher mit der Tatsache der Heterogenität konfrontiert. Die Integrationsrealität präsentiert sich je nach Kanton bzw. je nach Stadt und Gemeinde unterschiedlich, so dass die Integrationsthematik je nach geographischer Lage, Grösse und Bevölkerungszusammensetzung eines Gemeinwesens andere Charakteristiken aufweist. Diese Umstände erfordern von den Kantonen sowie Städten und Gemeinden situativ adaptierte Integrationspolitiken.

Die grosse Herausforderung besteht also darin, angesichts dieser ganz unterschiedlichen Ausgangslagen für die Schweiz eine gesamtschweizerisch gut abgestützte Integrationspolitik zu formulieren: Unterschiedliche Ideen und Ziele müssen in Einklang gebracht, Akteure zahlreicher Politikfelder eingebunden und institutionelle Kohärenz geschaffen werden.

3. Grundprinzipien der schweizerischen Integrationspolitik

3.1 Integrationspolitische Ziele und Grundprinzipien

Mit dem AuG und der revidierten VIntA werden erstmals die Ziele der schweizerischen Integrationspolitik auf Bundesebene rechtlich verankert. Demnach steht „das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz“ im Zentrum.¹⁵ Integration wird im Wesentlichen als Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation verstanden: Ausländerinnen und Ausländer, die sich rechtmässig und dauerhaft in der Schweiz befin-

¹⁵ Art. 4 Abs. 1 AuG.

den, sollen einen chancengleichen Zugang zum wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Leben erhalten.¹⁶ Gleichzeitig wird von den Ausländerinnen und Ausländern ein Beitrag zu ihrer Integration erwartet.¹⁷

Darüber hinaus haben integrationspolitische Grundprinzipien in den letzten Jahren auch Eingang in das kantonale Recht gefunden: Die meisten jüngeren Kantonsverfassungen enthalten Bestimmungen zur Integration¹⁸, zahlreiche Kantone und Städte haben in den letzten Jahren Integrationsleitbilder verabschiedet¹⁹ und verschiedene Kantone verfügen über eigene Integrationsgesetze²⁰ und -verordnungen.²¹ Im Grossen und Ganzen haben diese die gleiche Stossrichtung wie das Bundesgesetz. So verfolgt z.B. der Kanton Basel-Stadt mit seinem Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung²² ein gedeihliches und auf gegenseitigem Respekt beruhendes Zusammenleben der einheimischen und der Migrationsbevölkerung auf Basis der schweizerischen Rechtsordnung und deren Grundwerte. Der Kanton Solothurn bezweckt mit dem Sozialgesetz²³ ein friedliches, von gegenseitigem Respekt geprägtes Verständnis und Zusammenleben zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen und die gleichberechtigte Teilhabe und Mitverantwortung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft zu bewirken. Dabei wird nicht nur von den ausländischen, sondern auch von den schweizerischen Staatsangehörigen ein Beitrag erwartet und verlangt, dass diese sich mit anderen Kulturen auseinandersetzen und die Eingliederung von ausländischen Staatsangehörigen unterstützen.

Einen Akzent auf die Pflichten der Zugewanderten legen z.B. die Integrationsgesetze der Kantone Basel-Stadt²⁴ und Basel-Landschaft²⁵, wo die Migrantinnen und Migranten angehalten sind, sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinanderzusetzen und sich die dafür notwendigen Sprachkenntnisse anzueignen. Andere kantonale Integrationsgesetze wie z.B. Waadt und Genf konkretisieren die Pflichten der ausländischen und der einheimischen Wohnbevölkerung nicht.²⁶ Verschiedene Kantone haben zudem spezifische Gesetze erlassen, die Rassismus und Diskriminierung im Zusammenhang mit Integrationsaufgaben behandeln, so etwa die Kantone Zug, Wallis, Freiburg, Tessin, Waadt, Neuenburg und zum Teil auch der Kanton Genf. Im integrationspolitischen Leitbild des Kantons Bern wird ein direkter Bezug zur Anti-Diskriminierung gemacht: So habe Integrationspolitik Menschen als je unterschiedliche Individuen zu respektieren, ihre Gleichheit vor dem Gesetz und ihre menschliche Gleichwertigkeit zu achten und Vorurtei-

¹⁶ Art. 4 Abs. 2 AuG sowie Art. 2 Abs. 1 VIntA. Integration kann dann als gelungen bezeichnet werden, wenn Ausländerinnen und Ausländer in integrationsrelevanten Lebensbereichen vergleichbare statistische Werte aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer in ähnlichen Situationen (vgl. Bundesamt für Migration (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, S. 5).

¹⁷ Art. 4 Abs. 4 AuG, Art. 4 VIntA.

¹⁸ So gibt die Verfassung des Kantons Neuenburg (2000) dem Kanton und den Gemeinden auf, für die Aufnahme und Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu sorgen (Art. 5). Auch die Verfassungen der Kantone Waadt (2003, Art. 68), Freiburg (2004, Art. 69), Basel-Stadt (2005, Art. 15) oder Zürich (2005, Art. 114) enthalten Bestimmungen, wonach der Staat bzw. der Kanton und die Gemeinden u.a. die Integration der Ausländerinnen und Ausländer erleichtern und Massnahmen zu deren Aufnahme ergreifen können. Weiter ist die kulturelle Vielfalt, die Integration und die Gleichberechtigung in der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern oder das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und ihre Beteiligung am öffentlichen Leben zu begünstigen. Integrationsbestimmungen finden sich z.B. auch in den Verfassungen von BL, SH, SG, JU.

¹⁹ Städte wie Bern, Biel, Burgdorf, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Thun, Winterthur und Zürich haben ebenso Integrationsleitbilder wie die Kantone LU, OW, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TI, VS.

²⁰ Integrationsgesetze wurden jüngst etwa in den Kantonen BS, BL, AG, VD und GE verabschiedet.

²¹ Integrationsverordnungen existieren z.B. in FR, SO, VS und NE.

²² Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. April 2007 (SG BS 122.500).

²³ Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (BGS 83.1).

²⁴ Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. April 2007 (SG BS 122.500).

²⁵ Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz) vom 19. April 2007 (SGS BL 114).

²⁶ Für den Kanton Waadt: Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme vom 23. Januar 2007 (RSV 142.52) und Règlement d'application de la loi du 23 janvier 2007 sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme vom 19. Dezember 2007 (RSV 142.52.1); für den Kanton Genf: Loi sur l'intégration des étrangers vom 28. Juni 2001 (RSG A 2.55) und Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers vom 12. September 2001 (RSG A 2.55.01).

len aufgrund nationaler Zugehörigkeit, kultureller Herkunft, Religion und/oder Geschlecht entgegenzutreten.²⁷

Die unterschiedlichen Grundprinzipien, welche sich in den bestehenden (rechtlichen) Grundlagen von Gemeinden, Kantonen und Bund finden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Integration ist eine staatliche Kernaufgabe*, an der alle staatlichen Ebenen mitwirken und zwar in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungs- und den Ausländerorganisationen.
- *Integration ist ein gegenseitiger Prozess*, an dem sowohl die schweizerische als auch die ausländische Bevölkerung beteiligt sind. Integration setzt die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung, ein Klima der Anerkennung und den Abbau von diskriminierenden Schranken voraus und verlangt von allen, insbesondere auch von den Zugewanderten, dass sie sich um Integration bemühen sowie die hiesigen Regeln und Gesetze einhalten.
- Integration basiert auf der *Selbstverantwortung der Migrantinnen und Migranten*. Ihr Beitrag zur Integration zeigt sich in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung sowie im Erlernen einer Landessprache und dem Willen zur Teilhabe an Arbeit und Bildung.

Herausforderungen der Integrationspolitik

Im TAK-Prozess wurden die Stossrichtung sowohl der Ziele als auch der Grundprinzipien, wie sie im AuG, in der VIntA sowie in diversen kantonalen Gesetzen und Verordnungen festgelegt sind, grossmehrheitlich befürwortet. Allerdings verwiesen verschiedene Akteure auf Lücken in den gesetzlichen Grundlagen.

Diskriminierungen stellen ein zentrales Hindernis für die Integration dar. Integrationspolitik bedeutet deshalb immer auch Anti-Diskriminierungspolitik. Analog zur Erwartung an Ausländerinnen und Ausländer, dass sie sich aktiv für ihre Integration einsetzen, muss die Aufnahmegesellschaft auch die Möglichkeiten dazu schaffen. Sie darf keine Hindernisse in den Weg legen bzw. muss diese, wo vorhanden, aktiv abbauen. Auf Bundesebene wie auch in vielen Kantonen sowie Städten und Gemeinden ist diese integrale Sicht auf die Grundprinzipien noch nicht etabliert. Die Bundesverfassung verbietet zwar Diskriminierungen unter anderem aufgrund der Herkunft, der Rasse, der Sprache, der sozialen Stellung, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung (Art. 8) und schützt spezifisch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15) sowie die Sprachenfreiheit (Art. 18). Im Bereich des Diskriminierungsschutzes sieht die Bundesverfassung zudem vor, dass alle Stellen mit staatlichen Aufgaben an die Grundrechte gebunden und verpflichtet sind, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 1 BV). Die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB) schützt vor öffentlichen rassistischen Angriffen und Diskriminierungen. Doch nicht jede Form der Diskriminierung lässt sich mit dem Strafrecht angehen. Aufgrund der oftmals schwierigen Beweislage und den sehr eingeschränkten Möglichkeiten zum Schadensersatz sollten für Betroffene von Diskriminierung auch privatrechtliche Schritte möglich sein.²⁸ Hierzu liegen bereits verschiedene politische Vorstösse vor.²⁹ Darüber hinaus sollte sich Integration an den individuellen Ressourcen orientieren. Alle Mitglieder der Gesellschaft – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – verfügen über Erfahrungen, Begabungen und Fähigkeiten, die von gesellschaftlichem Interesse sind. Integration setzt somit soziale Anerkennung und Wertschätzung sowie einen bewussten Umgang mit Differenz voraus, respektiert Menschen als unterschiedliche, aber gleichwertige Individuen und wirkt kulturellen Vorurteilen entgegen.

²⁷ Leitbild zur Integrationspolitik des Kantons Bern, vom Regierungsrat des Kantons Bern am 4. Juli 2007 verabschiedet. Siehe: http://www.gef.be.ch/site/gef_soziales_integrations_leitbild_kanton.pdf.

²⁸ Um Arbeitnehmende vor Diskriminierungen aufgrund rassistischer Motive zu schützen, können zwar das Obligationenrecht (Art. 328 und 336), das Zivilgesetzbuch (Art. 28) und das Arbeitsgesetz (Art. 6) zur Anwendung kommen, allerdings fehlt eine diesbezügliche Praxis noch weitgehend.

²⁹ Auf Bundesebene liegt hierzu namentlich die Parlamentarische Initiative Paul Rechsteiner für ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (07.422) vor.

Auch wenn die Grundsätze in die richtige Richtung gehen, hat sich seit der Einführung des AuG und der VIntA gezeigt, dass bei deren Umsetzung nicht alle Prinzipien gleichwertig berücksichtigt werden. So birgt der mittlerweile sehr populär gewordene integrationspolitische Grundsatz des Förderns und Forderns die Gefahr, allzu einseitig ausgelegt zu werden: Der integrationspolitische Grundsatz, wonach Integration einen gegenseitigen Prozess darstellt, hat insgesamt noch zu wenig Beachtung gefunden. Mit Blick auf die neue Migration aus EU/EFTA-Staaten stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Schweiz sich weiterhin eine Integrationspolitik leisten kann, die sich zumindest in rechtlicher Hinsicht primär auf Personen aus Drittstaaten beschränkt. So wird z.B. der Spracherwerb gemäss AuG lediglich von bestimmten Personengruppen eingefordert, da nicht allen Zugewanderten gegenüber die gleichen ausländerrechtlichen Instrumente zur Verfügung stehen. Diese Unterschiede ergeben sich aus den Spannungen mit anderen Politikfeldern, namentlich der Europapolitik. Gemäss Freizügigkeitsabkommen ist eine Schlechterstellung von EU/EFTA-Staatsangehörigen gegenüber Schweizerinnen und Schweizern nicht zulässig. Gleichwohl steht die Integrationspolitik vor der Herausforderung, alle Zugewanderten für den gesellschaftspolitisch notwendigen Integrationsprozess zu gewinnen. Inzwischen befinden sich unter den Zugewanderten immer mehr gut qualifizierte Arbeitskräfte, die sich rasch in den Arbeitsmarkt eingliedern. Findet bei diesen Personen jedoch keine Integration in das Gemeinde- und Quartierleben statt, können unerwünschte Parallelgesellschaften entstehen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Integrationspolitik die Gesellschaft als Ganzes vor Augen haben und darf nicht nur als Sozialarbeit zugunsten von Defizitgruppen verstanden werden. Letztlich geht es um den gesellschaftlichen Zusammenhalt, den Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung sowie um die Rolle der Zivilgesellschaft insgesamt.

Handlungsbedarf in der Integrationspolitik

Der Handlungsbedarf für Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden besteht in erster Linie darin, sich auf ein gemeinsames Integrationsziel zu einigen. Gestützt auf den TAK-Prozess wird folgendes Ziel vorgeschlagen: *Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung.*

Weiter wird angeregt, dass Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden ihre Integrationspolitik auf nachfolgende vier Grundprinzipien stützen, die als Leitplanken bei der Zielerreichung dienen. Dabei anerkennen sie, dass sich eine tragfähige gemeinsame Integrationspolitik an der gleichgewichtigen Verwirklichung und Berücksichtigung dieser Grundprinzipien misst.

- *Chancengleichheit verwirklichen:* Einheimische und zugewanderte Personen sind gleichwertige Mitglieder der Gesamtgesellschaft und haben Anspruch auf die bzw. unterliegen den in der Bundesverfassung verankerten Grundrechten. Der Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung ist integraler Bestandteil der Integrationspolitik. Der Staat stellt sicher, dass die von ihm erbrachten Leistungen für alle Personen zugänglich sind. Sozialpartner sowie nichtstaatliche Organisationen und Institutionen (Verbände, Vereine, Kirchen etc.) tragen im Rahmen ihrer Tätigkeit zur Chancengleichheit bei.
- *Potenziale nutzen:* Integrationspolitik erkennt, nutzt und entwickelt konsequent die vorhandenen Potenziale, Fähigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Personen. Sie versteht die Förderung der Integration als eine Investition in die Zukunft der Gesellschaft. Deren erfolgreiche Gestaltung ist auf den Beitrag aller Personen angewiesen.
- *Vielfalt berücksichtigen:* Der Staat anerkennt Vielfalt als wertvollen Bestandteil der Gesellschaft. Er verfügt über eine flexible, den jeweiligen Begebenheiten angepasste Integrationspolitik, welche die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure sowie die Migrationsbevölkerung partnerschaftlich mit einbezieht.
- *Eigenverantwortung einfordern:* Jede in der Schweiz wohnhafte Person hält sich an das Recht und an die öffentliche Ordnung, strebt finanzielle Unabhängigkeit an und achtet die kulturelle Vielfalt des Landes und seiner Bewohnerinnen und Bewohner. Dies bedingt eine aktive Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Realität in der Schweiz sowie eine Respektierung aller Mitglieder der Gesellschaft.

Personen, die sich der Integration verweigern oder diese aktiv behindern, müssen mit Sanktionen rechnen.

3.2. Grundsätze der Integrationsförderung

Um die in Kapitel 3.1 formulierten Grundprinzipien konsequent umzusetzen, sind Massnahmen notwendig, die spezifisch bei den Bedürfnissen und Anforderungen der verschiedenen Zielbereiche und -gruppen ansetzen – seien dies Einzelpersonen oder seien dies staatliche oder nichtstaatliche Akteure. Gestützt auf das Grundprinzip, dass Integrationsförderung eine staatliche Querschnittaufgabe darstellt, hat der Bundesrat 2007 ein entsprechendes Paket mit insgesamt 45 Massnahmen von 14 Bundesstellen verabschiedet.³⁰ Dieses setzt erstens in den Bereichen Sprache, Bildung, Arbeit sowie soziale Sicherheit und zweitens im Feld der gesellschaftlichen Integration in Wohngebieten an. In den meisten Fällen handelt es sich um den Ausbau bestehender Massnahmen in Bereichen, deren Regelstrukturen integrationsrelevante Defizite aufweisen.³¹ Auch in einigen Kantonen und Städten wurden ähnlich wie auf Bundesebene Programme und Massnahmenpakete zur Förderung der Integration in den Regelstrukturen entwickelt.³²

Zum Schutz vor Diskriminierung und zur Bekämpfung von Rassismus wurden auf allen staatlichen Ebenen Massnahmen ergriffen und teilweise auch spezifische Strukturen eingesetzt. Auf Bundesebene hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) seit 2001 den Auftrag, die Aktivitäten zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene zu koordinieren. Sie stellt Behörden, Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen Fachwissen zur Verfügung und fördert den gezielten Einsatz geeigneter Unterstützungsmassnahmen. Dabei arbeitet sie eng mit kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen oder -delegierten zusammen, die in einigen Kantonen sowie Städten und Gemeinden auch für den Schutz vor Diskriminierung und die Bekämpfung von Rassismus zuständig sind. Zudem sind auf kantonaler und kommunaler Ebene Kommissionen in den Bereichen Integration oder Diskriminierung eingesetzt worden.

Herausforderungen in der Integrationsförderung

Die auf der Grundlage des AuG eingeleitete Neuausrichtung der Integrationsförderung des Bundes wird zwar allgemein begrüsst. Die Bundesstrategie zur Integrationsförderung ist bei den involvierten und betroffenen Akteuren jedoch noch wenig verankert und die Partner wurden nur teilweise in die Erarbeitung einbezogen. Gleiches gilt für die kantonale Integrationsförderung, die zum Teil ohne Mitwirkung der kommunalen Ebene formuliert wurde. Integrationsförderung als Querschnittaufgabe verlangt zudem vermehrt nach Instrumenten, welche die Einbindung der nichtstaatlichen Akteure stärker berücksichtigen.

Sowohl der Bund als auch die Kantone sowie Städte und Gemeinden haben auf die mit dem Paradigmenwechsel verbundene Herausforderung reagiert und ihre Strukturen für die Neuausrichtung der schweizerischen Integrationspolitik ausgebaut oder neu geschaffen. Die Integrationsförderung über die Regelstrukturen ist allerdings noch nicht zur Selbstverständlichkeit geworden. Notwendig sind weitere Überzeugungsarbeit sowie höhere Verbindlichkeit in der Integrationsarbeit.

Wird Integration als hoheitliche Kernaufgabe definiert, sind alle staatlichen Ebenen gefordert, sich für eine nachhaltige und kontinuierliche Integrationsförderung einzusetzen sowie längerfristig die erforderlichen per-

³⁰ Bundesamt für Migration (2007): Bericht Integrationsmassnahmen 2007. Siehe: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-d.pdf>.

³¹ Gemäss dem von der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen IAM eingesetzten Monitoring steht ein grosser Teil der Massnahmen planmässig in der Umsetzung.

³² Z.B. SH, AR, VD oder Stadt Zürich etc.

sonellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen. Kurzfristig ausgerichtete „Anschubfinanzierungen“ sind auf die Förderung innovativer Ansätze zu beschränken.

Gemessen an den auf internationaler Ebene propagierten Massnahmen verfügt die Schweiz nach wie vor über kein gesetzliches Instrumentarium, das den Herausforderungen einer umfassenden Anti-Diskriminierungspolitik gewachsen wäre. Der rechtliche Schutz im Vollzug bleibt eingeschränkt, wenn nicht die Mittel bereitgestellt werden, um die Anwendung der entsprechenden Normen zu kontrollieren und Betroffene aktiv zu unterstützen. Das Ausmass der tatsächlich stattfindenden Diskriminierungen wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, weshalb auch Uneinigkeit auf der Massnahmenebene besteht. Im Rahmen des TAK-Prozesses sind insbesondere im privatrechtlichen Bereich Lücken geortet worden.

Wird das Prinzip der Gegenseitigkeit tatsächlich ernst genommen, sollte sich die Integrationsförderung auch vermehrt auf die einheimische Bevölkerung erstrecken. Eine sinnvolle Umsetzung dieses Prinzips in die Praxis ist eine längerfristige Herausforderung, die zusätzlicher Anstrengungen bedarf. Noch immer gibt es zu wenig Initiativen, die darauf ausgerichtet sind, die Fähigkeit der Aufnahmegesellschaft zur Anpassung an die Vielfalt zu stärken.

Integrationspolitik und -förderung sollten schliesslich nicht für, sondern gemeinsam mit allen wichtigen Akteuren entwickelt werden.

Handlungsbedarf in der Integrationsförderung

Der Handlungsbedarf für Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden besteht darin, dass sie ihre jeweilige Integrationsförderung an gemeinsamen Grundsätzen orientieren. Dazu werden folgende Grundsätze vorgeschlagen:

- *Integrationsförderung ist subsidiär:* Sie baut auf der Verantwortung und dem Engagement der einzelnen Personen sowie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure auf.
- *Integrationsförderung ist umfassend, zielgerichtet und bedürfnisorientiert:* Sie erstreckt sich grundsätzlich auf alle Bereiche der Gesellschaft (siehe Kapitel 3.1). Die einzelnen Massnahmen richten sich indes gezielt auf die Anforderungen und Bedürfnisse der Zielbereiche und -gruppen bzw. der Einzelpersonen.
- *Integrationsförderung erfolgt grundsätzlich in den Regelstrukturen:*³³ Sie findet in allen gesellschaftlichen Bereichen statt und liegt in der Verantwortung der zuständigen Stellen (so genannte Regelstrukturen, siehe Kapitel 4.1).
- *Integrationsförderung findet partnerschaftlich zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren statt:* Der Staat hat in der Integrationsförderung die Federführung (staatliche Kernaufgabe). Er arbeitet indes partnerschaftlich mit den Sozialpartnern, den Organisationen der Migration sowie weiteren nichtstaatlichen Organisationen und Institutionen zusammen (siehe Kapitel 4.2).
- *Spezifische Integrationsförderung*³⁴ *beruht auf angemessen ausgestatteten Strukturen und Massnahmen, die koordinierend, unterstützend und ergänzend zu den Regelstrukturen wirken:* Die spezifische Integrationsförderung wirkt koordinierend (siehe Kapitel 5) und unterstützend, indem sie bei der Verbesserung der Integrationsförderung in den Regelstrukturen mitwirkt. Zudem wirkt sie ergänzend, wo trotz Integrationsbedarf keine entsprechenden Angebote der Regelstrukturen bestehen. Bund,

³³ Der Begriff der Regelstrukturen bezeichnet die gesellschaftlichen Bereiche und Angebote, welche allen in der Schweiz anwesenden Personen zu einer selbstbestimmten Lebensführung offen stehen müssen. Namentlich betrifft dies die Schule, die Berufsbildung, der Arbeitsmarkt (z.B. Betriebe), das Gesundheitswesen, die öffentliche Verwaltung, aber auch Bereiche des sozialen Lebens wie das Quartier oder die Nachbarschaft. Der Begriff Regelstrukturen ist in Abgrenzung zu den Angeboten der spezifischen Integrationsförderung zu verstehen (siehe Fussnote 34).

³⁴ Mit dem Begriff spezifische Integrationsförderung sind Massnahmen gemeint, die ergänzend ausserhalb oder innerhalb der Regelversorgung den spezifischen Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten, soweit diese über das normale Mass hinaus gehen, Rechnung tragen (siehe auch Fussnote 33). Sie stützen sich in der Regel auf spezifische asyl- und ausländerrechtliche Regelungen des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden.

Kantone sowie Städte und Gemeinden sorgen für ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten der Integrations- und Anti-Diskriminierungsfachstellen (siehe Kapitel 4.4).

4. Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationsförderungs- politik

Die schweizerische Integrationspolitik soll gestützt auf die formulierten Grundprinzipien der Integrationspolitik (Kapitel 3.1) und die Grundsätzen der Integrationsförderung (3.2) weiterentwickelt werden. Dabei kommt nicht nur dem Staat eine zentrale Rolle zu (Kapitel 4.1), sondern auch den nichtstaatlichen Akteuren, die den Integrationsprozess stark beeinflussen können (4.2). Im Sinne der Kohärenz sind deshalb prioritäre Handlungsfelder zu definieren, in denen sowohl der Staat als auch die nichtstaatlichen Akteure gemeinsam im Rahmen der Regelstrukturen aktiv werden müssen (4.3). Komplementär dazu auszurichten ist die spezifische Integrationsförderung, indem die in den letzten Jahren entwickelten Massnahmen zu konsolidieren und bedarfsgerecht zu ergänzen sind (4.4). Stärkere Beachtung verdient in Zukunft auch die Informationsarbeit (4.5).

4.1 Beitrag/Rolle der staatlichen Akteure in der Integrationsförderungs politik

Integrationsförderung kann nur in die Breite wirken, wenn für ausländische Personen der einheitliche und diskriminierungsfreie Zugang zu (staatlichen) Ressourcen und zu Leistungen gleichmässiger Qualität gewährleistet ist. Integrationsförderung kann mit anderen Worten nicht nur von entsprechenden Fachstellen umgesetzt, sondern muss von allen staatlichen Institutionen mitgetragen werden. Der öffentlichen Hand kommt hierbei eine besondere Rolle zu, hat sie doch als Grundauftrag die gleichmässige Versorgung der gesamten Wohnbevölkerung mit öffentlichen Ressourcen. In diesen Versorgungsauftrag ist auch die ausländische Wohnbevölkerung eingeschlossen. Integrations- oder Exklusionseffekte entstehen nicht nur für ausländische Personen, sondern generell für Personen mit Benachteiligungen im Umgang mit den Regelstrukturen (z. B. Leute mit Sprachbehinderungen, Betagte, Menschen mit geringer Ausbildung etc.). Insgesamt geht es somit darum, die Leistungsqualität staatlicher Akteure als Ganzes zu verbessern und so allfällige Folgekosten von Desintegration zu senken. Gleichzeitig hat die öffentliche Verwaltung aber auch Vorbildfunktion. Einerseits muss sie zum Schutz vor Diskriminierungen aller Art beitragen. Andererseits ist sie zur Durchsetzung der rechtsstaatlichen Ordnung gegenüber allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes verpflichtet und ist Vorbild für ein Zusammenleben in Achtung und Toleranz.

Ist-Zustand betreffend Rolle der staatlichen Akteure

In der Schweiz hat die öffentliche Verwaltung – nicht zuletzt im internationalen Vergleich – einen guten Standard, was die Leistungsqualität im Allgemeinen betrifft. Staat und Verwaltung standen in den letzten Jahren unter wachsendem Veränderungsdruck und haben in vielen Bereichen einen Modernisierungsschub erfahren. Im Zentrum stand dabei die Einführung von New Public-Managementkonzepten („Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ etc.), die das Ziel verfolgen, staatliche Aufgaben wirksamer und zugleich günstiger zu erbringen. Die Aufgabenerfüllung hat sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung zu orientieren. Davon sollen grundsätzlich auch Migrantinnen und Migranten profitieren können.

Im Zusammenhang mit einer verbesserten Befähigung von staatlichen Stellen zur Integrationsförderung wird allgemein der Begriff der „transkulturellen Öffnung“ verwendet. „Transkulturelle Öffnung“ meint, dass staatliche (oder nichtstaatliche, siehe Kapitel 4.2.) Stellen ihre Leistungen und Aktivitäten so anpassen und ausrichten, dass sie gezielt den besonderen oder zusätzlichen Bedürfnissen von Zugewanderten Rechnung tragen, indem diese gleichwertigen Zugang haben bzw. gleichwertig erfasst werden. Je nach Art und Zu-

ständigkeit einer Stelle gestaltet sich die „transkulturelle Öffnung“ damit unterschiedlich. „Transkulturelle Öffnung der Institutionen“ kann zum Ziel haben, dass sich die Vielfalt der Gesellschaft in der personellen Zusammensetzung der Institutionen widerspiegelt und entsprechend Mitarbeitende rekrutiert, honoriert und ihren Fähigkeiten gerecht eingesetzt werden. Die Anstellung von Mitarbeitenden mit direktem Migrationshintergrund hat sich als eine der wirksamsten und kostengünstigsten Massnahmen zur Öffnung der Institutionen erwiesen. Diese Menschen haben oftmals eine „Türöffner-Funktion“ und tragen zur Niederschwelligkeit der Angebote bei, ermöglichen interkulturelle Vermittlung nach Innen und nach Aussen und erhöhen die Qualität der Institution. Darüber hinaus kann „transkulturelle Öffnung“ Massnahmen wie z.B. die Übersetzung von Informationen in die häufigsten Migrationssprachen oder den Bezug interkultureller Übersetzer umfassen. „Transkulturelle Öffnung“ bedeutet auch, dass Mitarbeitende in Bereichen mit häufigen Kontakten in transkultureller Kompetenz geschult werden.³⁵

In der Schweiz bestehen vielerorts bereits Ansätze der „transkulturellen Öffnung“. Einen Überblick über den Ist-Zustand vermittelt die Dokumentation (Anhang). Diese enthält keine konkreten Angaben zu den Aufwendungen für die „transkulturelle Öffnung“. Im Jahre 2006 ist indes versucht worden, die entsprechenden Aufwendungen zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen zu schätzen.³⁶ Insgesamt ist von einem Betrag von mehreren hundert Millionen Franken pro Jahr auszugehen. Allerdings erwies sich eine klare Abgrenzung zwischen den ordentlichen Aufwendungen der Regelstrukturen und dem Anteil für die Integrationsförderung als schwierig. Namentlich ist zu beachten, dass die staatlichen Leistungen der Regelstrukturen grundsätzlich der gesamten Wohnbevölkerung offen stehen und gleichzeitig auch massgeblich von der Migrationsbevölkerung finanziell mitgetragen werden.

Herausforderungen betreffend Rolle der staatlichen Akteure

In der Schweiz fehlen weitgehend gesicherte Fakten zum Zugang von Migrantinnen und Migranten zu Leistungen der staatlichen Institutionen und zu deren Qualität. Es fehlen namentlich auch praktische Untersuchungen, die ganz konkret aufzeigen, wo und wie die Integration von Migrantinnen und Migranten durch die Verwaltung gehemmt wird oder sogar ein Ausschluss ausländischer Personen erfolgt. Die bestehenden Studien sowie ausländische Untersuchungen und Erfahrungen zeigen indes auf, dass hier ein wichtiger und grosser Handlungsbedarf für die Integrationsförderungs politik besteht. Sie belegen, dass insbesondere organisatorische Abläufe, mangelnde Qualifikation und Verpflichtung des Personals³⁷ zu tatsächlichen sowie manchmal auch nur befürchteten Diskriminierungen durch Institutionen führen. Oder aber mangelnde Niederschwelligkeit im Zugang zu einer Institution erschwert die qualitativ hoch stehende Erbringung einer Dienstleistung. Weitere Hindernisse entstehen durch sprachliche oder kulturelle Verständigungsschwierigkeiten, fehlende Informationen oder (auch beidseitige) Vorurteile. Eine wichtige Herausforderung besteht zudem in der erschwerten Erreichbarkeit und Mitwirkung von bestimmten Zielgruppen, z.B. von Eltern von Schulkindern. Weitere Schwierigkeiten stellen die Heterogenität der ausländischen „Kundschaft“ dar und die enorm grossen Unterschiede nach kultureller Herkunft sowie nach rechtlichem und sozialem Status.

Obschon in vielen Bereichen nicht mehr das Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung verlangt wird,³⁸ sind in der Schweiz Migrantinnen und Migranten als Arbeitnehmende in öffentlichen oder öffentlich subventionierten Stellen (z.B. in Schulen, Spitälern, der Verwaltung etc.) untervertreten und oftmals nur in unqualifizierten Bereichen angestellt. Dies kann zwar konkret von Sprachproblemen oder tiefer Bildung abhängen, hat aber vielfach auch mit der Nichtanerkennung einer Ausbildung und dem ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus zu

³⁵ Transkulturelle Kompetenz ist die Fähigkeit, individuelle Lebenswelten in der besonderen Situation und in unterschiedlichen Kontexten zu erfassen, zu verstehen und entsprechende, angepasste Handlungsweisen daraus abzuleiten.

³⁶ Bundesamt für Migration (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz.

³⁷ Vgl. z.B. Stadt Wien (2002): Migration, Integration, Diversitätspolitik. Europaforum Wien.

³⁸ Zum Teil wird dies auch dadurch erklärt, dass zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben nur Arbeitsverhältnisse mit Personen zulässig sind, die über das Schweizer Bürgerrecht verfügen. Für die Bundesverwaltung siehe Bundespersonalverordnung (BPV) Art. 23.

tun. Zudem mindern oftmals Vorurteile gegenüber bestimmten Gruppen der Migrationsbevölkerung deren Bewerbungschancen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass stringente und kompetente Konzepte zur „transkulturellen Öffnung“ der öffentlichen Institutionen und Verwaltung in der Schweiz fast vollständig fehlen. Ressourcenorientierte Ansätze zum Umgang mit Diversität stecken erst in den Anfängen oder sind vielerorts nur punktuell vorhanden. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Öffnung der Institutionen ein komplexer Prozess ist, der seitens der Institutionen und ihren Mitarbeitenden umfassende Reflexions- und Wandlungsbereitschaft voraussetzt. Oftmals verfügen mittelgrosse und kleinere Gemeinden nicht über das entsprechende Fachwissen zu Diversitätsfragen. Vor dem Hintergrund des allgemeinen Spar- und Reformdruckes bei der öffentlichen Hand besteht die Gefahr der Überforderung.

Die Herausforderung besteht daher erstens darin, dass personelle und finanziellen Ressourcen sowie Fachkompetenzen für die „transkulturelle Öffnung“ bereitgestellt werden. Dies betrifft namentlich die Strukturen und Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung, welche die notwendige fachliche Unterstützung für solche Prozesse leisten. Die Unterstützung der staatlichen Institutionen und Organisationen im Umgang mit der migrationsbedingten Vielfalt in der Gesellschaft gehört zu den Kernaufgaben der Akteure der spezifischen Integrationsförderung. Diese sehen sich derzeit jedoch stark mit operativen Aufgaben beschäftigt. Sie kommen kaum dazu, strategische Grundlagenarbeit zu leisten, die Massnahmen der Regelstrukturen zu erheben, zu vernetzen und zu deren Weiterentwicklung beizutragen (siehe Kapitel 4.3). Zweitens sind zur Frage der Integrationsförderung in der Verwaltung noch verbesserte Grundlagen erforderlich. Zur Bewältigung von Vielfalt im Kundenmanagement sind insbesondere allgemein nutzbare, einfache und konkrete Hilfestellungen und praktische Instrumente gefragt, die der Verwaltung einen raschen Nutzen bringen.

Handlungsbedarf betreffend Rolle der staatlichen Akteure

Soll durch „transkulturelle Öffnungsprozesse“ zusätzlich und nachhaltig die Integrationsförderung durch die staatlichen Akteure verbessert werden, sind zunächst der politische Willen und Aufträge durch die Entscheidungsträger auf Stufe Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden notwendig (siehe Kapitel 5). Des Weiteren sind einerseits durch entsprechend geschulte, spezialisierte Beauftragte in den zuständigen Stellen sowie andererseits durch einen Ausbau und eine Mandatierung der Stellen der spezifischen Integrationsförderung (Integrationsdelegierte) die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen notwendig (siehe Kapitel 4.4).

Wenn diese Massnahmen umgesetzt werden sollen, sind dazu zusätzliche Mittel bereitzustellen.³⁹ Gemäss dem Grundsatz der Integrationsförderung in den Regelstrukturen ist die Finanzierung im Rahmen der jeweiligen Budgets zu gewährleisten. Um die aktuelle Herausforderung der „transkulturellen Öffnung“ anzugehen, wird jedoch vorgeschlagen, dass kurzfristig von dieser Finanzierungszuständigkeit im Rahmen der Budgets der Regelstrukturen abgewichen werden kann. Nach Massgabe einer flexiblen und den jeweiligen Begebenheiten angepassten Integrationsförderung ist von Fall zu Fall zu prüfen, inwieweit über die Budgets der spezifischen Integrationsförderung Massnahmen zur gezielten „transkulturellen Öffnung“ der wichtigsten Regelbereiche zu unterstützen sind (siehe Kapitel 4.4).

³⁹ Im Rahmen eines Austausches zur Thematik der „transkulturellen Öffnung“ anlässlich der Konferenz der Integrationsdelegierten vom 11./12. März 2009 in Frauenfeld wurde in dieser Hinsicht eine erste, zu vertiefende Schätzung vorgenommen. Diese kommt zum Ergebnis, dass – namentlich in den prioritären Bereichen (siehe Kapitel 4.3) – für die ganze Schweiz Mittel in der Grössenordnung von jährlich rund 50 Millionen Franken erforderlich sind.

4.2 Beitrag/Rolle der nichtstaatlichen Akteure (Wirtschaft, Zivilgesellschaft) in der Integrationsförderungs politik

Massgebend für den Erfolg der Integrationspolitik ist, dass sich auch nichtstaatliche Akteure am Integrationsprozess beteiligen und auf neue Herausforderungen reagieren. Integration lässt sich weder an den Staat, noch an einzelne Verantwortungsträger delegieren. Auch die Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen sich überlegen, wie sie ihre Anstrengungen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Integration, die bereits bestehen, weiter entwickeln können.

Ist-Zustand betreffend Rolle der nichtstaatlichen Akteure

Wirtschaft: Sowohl die Sozialpartner als auch einzelne Unternehmen setzen sich teilweise sehr konkret für die Verbesserung der Situation von rechtmässig anwesenden Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt ein und leisten so einen Beitrag zu deren Integration. In verschiedenen Berichten wurden entsprechende Empfehlungen abgegeben und konkrete Umsetzungsmassnahmen dargestellt, die teilweise auch aufgenommen und punktuell umgesetzt werden.⁴⁰ Allerdings besteht diesbezüglich in der Schweiz noch grosser Handlungsbedarf: Eine Studie aus dem Jahre 2006 kommt zum Schluss, dass zwar viele Führungskräfte in der Schweiz der Ansicht sind, die vielfältige Zusammensetzung der Mitarbeitenden in der Firma sei von grosser Bedeutung und werde zunehmend wichtiger. In der Realität sind aber entsprechend institutionalisierte Massnahmen zur Erreichung dieser Vielfalt nicht weit gediehen. Zudem besteht die Gefahr, dass in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten der Diversität wieder weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind ein tragendes Element der schweizerischen Gesellschaft. Ihnen wird ein grosses Integrationspotenzial zugesprochen. Öffnungsprozesse in diesem Bereich ermöglichen Partizipation durch Begegnung und Austausch. Die Organisationen sind ausserordentlich vielfältig, entsprechend lassen sich auch unterschiedliche Sensibilitäten feststellen. Einige haben erkannt, dass sie für sich und ihre Zielsetzungen profitieren, wenn sie sich nicht nur auf Schweizerinnen und Schweizer einstellen, sondern gezielt auch Migrantinnen und Migranten ansprechen. Andere Gruppierungen gewichten die Nachteile einer Öffnung höher und wollen sich bewusst auf einen bestimmten Mitgliederkreis konzentrieren. Eine dritte Tendenz schliesslich lässt sich bei denjenigen zivilgesellschaftlichen Organisationen beobachten, die sich mit dieser Frage noch gar nicht befasst haben, die aber durchaus bereit wären, entsprechende Schritte zu unternehmen.⁴¹ Im Rahmen des Schwerpunktprogramms unterstützte der Bund in den Jahren 2004 – 2007 Vorhaben, die eine Öffnung bestehender Einrichtungen, insbesondere Institutionen der Zivilgesellschaft, für alle Bevölkerungsgruppen zum Ziel hatten.

Eine bedeutsame Rolle bei der Integration spielen auch die *Organisationen der Migration*, indem sie ihre Mitglieder informieren und Hilfestellung leisten, damit sich die seit kurzem Zugezogenen in der neuen Umgebung zurechtfinden. Sie sind auch wichtige Ansprechpartner für Schweizer Institutionen und Behörden.

Herausforderungen betreffend Rolle der nichtstaatlichen Akteure

Aufgrund der praktischen Erfahrungen und Untersuchungen zeigt sich, dass der Integrationserfolg, namentlich in den Bereichen Bildung und Arbeit, eng mit den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des Quartiers und der Gemeinde verbunden ist: So haben z.B. der mangelnde Austausch der Eltern mit der Schule und mit der Nachbarschaft einen negativen

⁴⁰ Vgl. z.B. Eidgenössische Ausländerkommission (2003): Integration und Arbeit. Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Tripartite Agglomerationskonferenz (2005): Rechtliche Integrationshemmnisse, Auslegeordnung und Lösungsansätze.

⁴¹ Im Rahmen eines Arbeitsschwerpunktes hat sich die frühere Eidgenössische Ausländerkommission EKA mit dem Thema «Öffnung der Institutionen» beschäftigt und entsprechende Studien in Auftrag gegeben. Siehe: http://www.ekm.admin.ch/de/themen/oeffnung_institutionen.php.

Einfluss auf den Schulerfolg ihrer Kinder. Fehlende oder falsch genutzte Beziehungsnetze und mangelnde Informationen erschweren den Zugang zur Berufsbildung. Auch der erfolgreiche Erwerb der lokalen Sprache hängt neben dem Besuch von Kursen insbesondere von den Möglichkeiten ab, die Sprache im Alltag anzuwenden.

Während die Öffnung der öffentlichen Verwaltung oder von Organisationen, die im Auftrag des Staates Dienstleistungen erbringen, nicht nur gefördert, sondern aufgrund klarer gesetzlicher Grundlagen auch eingefordert werden kann (siehe Kapitel 4.1), dürfen zivilgesellschaftliche Organisationen, die ohne öffentliche Subventionen oder die Übertragung staatlicher Mandate operieren, nicht zur Öffnung verpflichtet werden. Den zivilgesellschaftlichen Organisationen wird nicht nur ein Integrationspotenzial zugesprochen, sie sind auch ein tragendes Element der Gesellschaft. Aus demographischen Gründen oder durch zunehmend individualisierte Lebensweisen sind sie jedoch zunehmend in ihrer Rolle und ihren Funktionen gefährdet. In diesem Sinne kann die Integration aller Gesellschaftsgruppen auch zur nachhaltigen Entwicklung der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen beitragen.

Handlungsbedarf betreffend Rolle der nichtstaatlichen Akteure

Die Integrationsförderung darf sich nicht auf Appelle an nichtstaatliche Akteure beschränken. Die staatlichen Akteure sind gefordert, in ihren Zuständigkeitsbereichen die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure einzubeziehen, sich auf eine gemeinsame Problemsicht zu einigen und partnerschaftlich Massnahmenpakete zu erarbeiten. Insbesondere sind die Vertretungen und Organisationen der Migration zu begrüßen. Um diese Akteure für Öffnungsprozesse zu gewinnen, sind von Seiten der staatlichen Akteure Anreize und günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Die staatlichen Akteure sind zudem gefordert, bei der „transkulturellen Öffnung“ mit gutem Beispiel voranzugehen. Die nichtstaatlichen Akteure ihrerseits sind gefordert einen aktiven Beitrag zur Integration von Migrantinnen und Migranten zu leisten.⁴² Konkrete Umsetzungsvorschläge für die einzelnen Bereiche finden sich in der Dokumentation (Anhang).

4.3 Prioritäre Handlungsfelder für die Integrationsförderung in Bereichen der Regelstrukturen

Die Frage, ob und wie ausländische Personen Zugang zu den Institutionen und Organisationen der Regelstrukturen bekommen und in welcher Qualität sie diese erhalten, stellt sich in der Bildungspolitik anders als z. B. in der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik oder bezüglich Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Zugang und Qualität sind nicht „nur“ ein Problem des Verwaltungsmanagements, sondern auch eine Frage der „richtigen“ Politik im entsprechenden Politikbereich.

Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen des TAK-Prozesses drei prioritäre Handlungsfelder definiert, in denen bei den Regelstrukturen im Sinne der Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik in den nächsten Jahren das grösste Potenzial geortet wird: die Bereiche der Bildung, Arbeit sowie der gesellschaftlichen Integration. Die Entwicklung von weiterführenden Massnahmen in diesen als prioritär erachteten Bereichen hat wie auch in den übrigen Bereichen jeweils an den bisherigen Arbeiten anzuknüpfen.

Die Projektleitung hat gestützt auf eine Analyse des Ist-Zustandes und der Herausforderungen zuhanden der zuständigen Entscheidungsträger und Fachstellen für die jeweiligen Bereiche entsprechende Handlungsempfehlungen erarbeitet (siehe Dokumentation im Anhang). Zusammengefasst ergibt sich in den drei prioritären Bereichen folgender Handlungsbedarf:

- **Bildung:** Zu prüfen und zu entwickeln sind namentlich Konzepte und darauf gestützte Programme bzw. Massnahmen in den Bereichen der *frühen Förderung* (Stichworte: soziale und kognitive Fähigkeiten)

⁴² So haben sich z.B. im Rahmen des Nationalen Integrationsplans in Deutschland wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure mittels des Instruments der „Selbstverpflichtung“ auf konkrete Massnahmen zur Integrationsförderung in ihren Bereichen festgelegt. Siehe: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan>.

ten, Einbezug der Eltern, Aus- und Weiterbildung der Betreuungspersonen, bereichsübergreifende Einbettung und Koordination, frühe Sprachförderung), der *formalen Bildung* (Stichworte: Integrative Schulmodelle, Reduktion des Anteils der Kinder in den Sonderschulen, Zusammenarbeit mit Eltern, Bereitstellung eines genügenden Sprachförderangebots, Förderung interkultureller Bildung und Kompetenzen, Sicherung der Übergänge Schule-Berufsbildung-Arbeitswelt mit entsprechenden Angeboten), der *Weiterbildung* (Stichworte: Angebote für Nachholbildung) sowie des *Schutzes vor Diskriminierung* (Stichworte: Sensibilisierung und Befähigung der Lehrkräfte, Zurverfügungstellung von ausgebildeten Assistenzprofessoren und Beratungsstellen, Überprüfung der Verfahren).

- *Arbeit*: Zu prüfen und zu entwickeln sind namentlich Konzepte und darauf gestützte Programme bzw. Massnahmen in den Bereichen der *"transkulturellen Öffnung"* (Stichworte: Diversity Management, Personalrekrutierung, Personalentwicklung), der *Berufsbildung und Erwerbsarbeit* bestimmter Zielgruppen (Stichworte: Bildungsmassnahmen für minderqualifizierte Personen), der *Förderung des selbstständigen Erwerbs* sowie des *Schutzes vor Diskriminierung* (Stichworte: Sensibilisierung, Beratung).
- *Gesellschaftliche Integration*: Zu prüfen und zu entwickeln sind namentlich Konzepte und darauf gestützte Programme bzw. Massnahmen in den Bereichen *Integration in den Gemeinden und Wohngebieten* (Stichworte: Entwicklung von Wohngebieten mit besonderem Bedarf unter Einbezug der Betroffenen (Projets urbains), Unterstützung von Vereinen), der *Förderung der Partizipation* (Stichworte: Mitbestimmung, konstruktive Begegnungen) sowie der *Förderung des friedlichen Zusammenlebens* (Stichworte: Anerkennung, Wertschätzung, subjektive Zugehörigkeit und Mehrfachidentität).

4.4 Prioritäre Handlungsfelder der spezifischen Integrationsförderung

Nachfolgend geht es um die staatlichen Anstrengungen zur spezifischen Integrationsförderung. Darüber hinaus existieren – teilweise mit staatlicher Unterstützung und Leistungsaufträgen – zahlreiche Institutionen, Organisationen und Vereine, die in der Integrationsförderung unverzichtbare Akteure sind. So führen z.B. die Gewerkschaften, innovative Unternehmungen sowie das Schweizerische Rote Kreuz oder kirchliche Hilfswerke ein breites Integrationsangebot in der Beratung, Aufklärung, Training, Vermittlung etc. Das ehrenamtliche und spendenfinanzierte Engagement von NGOs, Vereinen und Kirchen lässt sich nicht beziffern. Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung sind namentlich dort angezeigt, wo keine Angebote von Regelstrukturen bestehen, wo diese den Bedürfnissen bestimmter Zielgruppen nicht Rechnung tragen können oder wo sie dazu beitragen können, eine stärkere Öffnung und Ausrichtung der Regelstrukturangebote zu bewirken (siehe Kapitel 4.1 und 4.2).

Ist-Zustand der spezifischen Integrationsförderung

Das auf Bundesebene zuständige Bundesamt für Migration (BFM) finanziert seit 2001 mit Mitteln in der Höhe von 14 bzw. 16 Millionen Franken (ab 2009) im Rahmen von vierjährigen Schwerpunkteprogrammen die spezifische Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer.⁴³ Seit 2009 wird der Grossteil der Mittel gestützt auf Rahmenverträge, die auf kantonalen Programmkonzepten basieren, direkt an die Kantone ausbezahlt. Dies betrifft den so genannten Schwerpunkt 1 "Sprache und Bildung", der die Finanzierung von Sprach- und Bildungsangeboten für Personen mit ungenügendem oder keinem Zugang zur Regelversorgung bezweckt. Die Kantone sind verantwortlich für die operative Umsetzung dieses Schwerpunktes, während der Aufbau von Fachstellen und Kompetenzzentren Integration (Schwerpunkt 2) sowie die Projektunterstützung für innovative Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung (Schwerpunkt 3) in der Verantwortung des BFM liegen.

Die Kantone sowie eine Reihe von Städten verfügen über Integrationsfachstellen oder -delegierte, die Koordinations-, Beratungs-, Informations- sowie Förderaufgaben wahrnehmen. Diese kantonalen und kommunalen

⁴³ Art. 55 AuG und Art. 87 und 88 sowie 91 Abs. 4 AsylG, Art. 11 bis 19 VIntA. Von 2001 bis 2007 wurde der Kredit von der Eidgenössischen Ausländerkommission verwaltet.

Fachstellen verfügen über eigene Kredite zur spezifischen Integrationsförderung. Nach einer Erhebung auf der Basis der Zahlen des Jahres 2008 stehen auf kantonaler und kommunaler Ebene insgesamt jährlich rund 30 Millionen Franken zur spezifischen Integrationsförderung zur Verfügung. Die Kantone und Städte finanzieren zusätzliche Massnahmen namentlich im Bereich der sozialen Integration.

Seit mehreren Jahrzehnten existieren in den Agglomerationen nichtstaatliche Organisationen, die den Zugewanderten Beratung und Hilfe anbieten. Sie erfüllen eine Drehscheibenfunktion im Bereich der Beratung (Beratungsgespräche, interkulturelle Kompetenz, Netzwerke zu den Organisationen der Migration) und Begleitung (Projekte der Regelstrukturen, spezifische Projekte von Vereinen und Organisationen der Migration sowie Beratung). Oftmals laden diese Stellen auch periodisch zu Begrüssungs- und Informationsveranstaltungen ein. Des Weiteren führen einige dieser Stellen Sprach- und Integrationskurse durch oder vermitteln zugewanderte Personen in diese Angebote. In der Regel werden ihre Strukturen und Tätigkeiten zu einem hohen Anteil aus kantonalen und/oder kommunalen Mitteln gedeckt. Im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms (Schwerpunkt 2) vergibt der Bund Leistungsaufträge an die vom Kanton bezeichneten Stellen.

Ebenfalls aus dem Bundeskredit unterstützt werden die Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen und Vermitteln. Das interkulturelle Übersetzen umfasst neben der sprachlichen Übersetzung auch die Funktion der wechselseitigen Erklärung von Begriffen, gesellschaftlichen Strukturen und kulturellen Kontexten. Interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer sind vorwiegend im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich tätig. Sie sind in der Regel mit Vermittlungsstellen verbunden. In den letzten Jahren wurden Professionalisierungsstandards für dieses Berufsbild geschaffen.⁴⁴

Für die Integrationsförderung von Personen aus dem Asylbereich hat der Bund seit den 1980er Jahren unter Mitwirkung der Hilfswerke – zuletzt unter der operativen Federführung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) – ein Programm mit jährlichen Aufwendungen von 3 bis 4 Millionen Franken entwickelt und entsprechende Projekte zur Integrationsförderung von Flüchtlingen umgesetzt.⁴⁵ Mit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes (AsylG) Anfang 2008 fand im Rahmen der Neuregelung des Finanzierungssystems im Asylbereich ein Paradigmenwechsel statt: Nach Art. 87 AuG und Art. 88 AsylG sowie Art. 18 VIntA überweist der Bund pro anerkannten Flüchtling und pro vorläufig aufgenommene Person eine sogenannte Integrationspauschale von Fr. 6000.- (2008 rund 38 Millionen Franken) direkt an die Kantone, damit diese entsprechende Massnahmen zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration durchführen können.⁴⁶

Die Zuständigkeit für die Integration von Personen aus dem Asylbereich liegt in der Regel bei den Asyl- oder Flüchtlingskoordinationsstellen. Da ein grosser Anteil der Flüchtlinge und zum Teil der Personen im Asylbereich von Sozialhilfe abhängig ist, werden diese seit längerem in Massnahmen zur Beschäftigung sowie zur beruflichen und sozialen Integration von Personen im Sozialhilfebereich einbezogen. Einige Kantone haben eigene Umsetzungsprogramme zur gezielten Integrationsförderung der Personen aus dem Asylbereich entwickelt, die teilweise mit den Integrationspauschalen finanziert werden. Die Höhe der jährlichen Aufwen-

⁴⁴ Das BFM unterstützt zurzeit 16 Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen in den Kantonen. Über diese Vermittlungsstellen wurden 2007 rund 42'000 Einsätze (66%) interkultureller Übersetzer im Gesundheitsbereich vermittelt. Die Professionalisierung wurde namentlich vom Bundesamt für Gesundheit und vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie gefördert. Heute bestehen Standards mit dem Zertifikat INTERPRET sowie neu mit dem Eidgenössischen Fachausweis; rund 500 Personen verfügen über ein Zertifikat.

⁴⁵ Im Zuge des Wechsels der Zuständigkeit im Bereich der Fürsorge für die anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen wurde im Jahre 2000 die Umsetzung des Integrationsprogramms vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) in Form eines Leistungsauftrags der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) übertragen.

⁴⁶ In den Jahren 2006 und 2007 hat das BFM zusätzlich den Aus- und Umbau bestehender Integrationsprojekte für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen unterstützt (700 Plätze, jährlich ca. 2 Millionen Franken) sowie drei Pilotprojekte durchgeführt (so genannte "Flüchtlingsanlehre": 50 Plätze, jährlich ca. 1 Million Franken), wodurch die Erwerbsquote leicht gesteigert werden konnte, was aber auch mit dem Konjunkturverlauf in Zusammenhang steht. Der gesetzliche Auftrag zur Förderung der Integration bezieht sich insbesondere auch auf traumatisierte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (Art. 91 AsylG) sowie Personen im Asylbereich (siehe auch Art. 44 Abs. 2 AsylV 2), weshalb mit einem speziellen Bundeskredit in der Höhe von jährlich 600'000 Franken spezifische Projekte für diese Zielgruppe unterstützt werden.

dungen der Kantone für die Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommene Personen kann nicht präzise ermittelt werden, sie dürfte aber insgesamt im Bereich eines zweistelligen Millionenbetrages liegen.

Herausforderungen in der spezifischen Integrationsförderung

Die Herausforderungen in der spezifischen Integrationsförderung bestehen darin, die bestehenden Strukturen überall auf der Basis verbindlicher Grundlagen zu professionalisieren und dem Bedarf entsprechend auszubauen sowie mit zusätzlichen Massnahmen gezielt zu ergänzen:

Frühzeitige und umfassende Erreichbarkeit: Die ersten Monate sind wichtig für die Nutzung der Potenziale der Zugewanderten und damit derer Integrationschancen. Deshalb sind zu einem möglichst frühen Zeitpunkt die verbindliche Vermittlung von klaren Informationen sowie ggf. eine gezielte Beratung und Zuweisung zu Angeboten wichtig, die den jeweiligen Personen ihre Perspektiven und Möglichkeiten aufzeigen und frühzeitig zur Vorbeugung von Risiken wirken. Die heutigen Vorkehrungen im Bereich der Information sind lückenhaft und wenig auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt. Namentlich ist auch ein System zu entwickeln, das den neuen, mit dem Freizügigkeitsabkommen verbundenen Herausforderungen an die Integrationsförderung gerecht wird.

Fachliche Beratung und Projektbegleitung: Die „transkulturelle Öffnung“ (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2) der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in den Bereichen der Regelstrukturen kann nur gelingen, wenn sie in einem strategischen Kontext mit Aktionsplänen und konkreten Massnahmen (vgl. Kapitel 5) erfolgt und auf professionelle Projektleitungen sowie Fachwissen und -beratung zurückgegriffen werden kann. Diese Aufgabe ist in der Zukunft verstärkt und effektiver wahrzunehmen.

Zielgruppenspezifische Massnahmen: Zielgruppenspezifische Massnahmen rechtfertigen sich dort, wo Lücken in den Leistungen der Regelversorgung bestehen.⁴⁷ Zudem sind diese so auszurichten, dass sie soweit wie möglich die notwendigen Voraussetzungen für den Zugang zur Regelversorgung zu schaffen helfen. Die heutigen zielgruppenspezifischen Massnahmen, namentlich in den Bereichen der individuellen Begleitung sowie der Sprach- und Integrationskurse entsprechen zum Teil bei weitem nicht dem erforderlichen Bedarf.

Gesellschaftliche Integration: Der TAK-Prozess hat aufgezeigt, dass den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des Quartiers und der Gemeinde für den Integrationserfolg namentlich auch in den Bereichen Bildung und Arbeit ein grosser Stellenwert zukommt. Eine Herausforderung besteht darin, den Austausch vor Ort gezielt zu stärken.

Handlungsbedarf in der spezifischen Integrationsförderung

Um den erkannten Herausforderungen zu begegnen, stellt sich im Einzelnen der Handlungsbedarf wie folgt dar:⁴⁸

Begrüssung, Erstinformation und ggf. Erstberatung aller Zugewanderten (1): Durch die frühzeitige und flächendeckende Begrüssung aller neu Zugewanderten kann eine flexible, den Bedürfnissen angepasste Zuweisung zu konkreten Angeboten der Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung sichergestellt werden. Im Lichte der Erfahrungen aus dem Ausland (Frankreich, Holland, Neuseeland) sowie der jüngst eingeführten Praxis des Kantons Luzern wird empfohlen, dass verbindlich neben einer allgemeinen

⁴⁷ Beispielsweise haben rund 7% der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer weder an ihrem Arbeitsplatz noch in ihrer gesellschaftlichen Umgebung die Möglichkeit, eine Regionalsprache anzuwenden. Ebenso haben namentlich Personen mit Erziehungspflichten und ohne Erwerbstätigkeit wenig Gelegenheit, eine Landessprache zu lernen oder anzuwenden. Hier existieren bereits heute spezifische Massnahmen. Solche sind auch dort sinnvoll, wo sie die Regelstrukturen für eine kleine Gruppe mit spezifischen Anforderungen sinnvoll ergänzen (z.B. Massnahmen für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich).

⁴⁸ Der in den jeweiligen Abschnitten ausgewiesene finanzielle Bedarf wurde aufgrund bestehender Analysen sowie von Auskünften von kantonalen Stellen geschätzt (z.B. Berichte des BFM, kantonale Berichte, Evaluationen der Integrationsförderung des Bundes etc.).

Information (z.B. Begrüssungsveranstaltung, Abgabe allgemeiner Unterlagen, Hinweise auf Anlauf- und Beratungsstellen etc.) grundsätzlich für jede zuwandernde Person eine gezielte persönliche Begrüssung und Information sowie gegebenenfalls eine Erstberatung und Triage vorzusehen ist.⁴⁹ Bei einer Zuwanderung von jährlich 100'000 Personen ist für die ganze Schweiz mit zusätzlichen Personalkosten in der Grössenordnung von 15 Millionen Franken zu rechnen, die von Bund und Kantonen zu tragen wären.

Kompetenzzentren Integration - Fachberatung und Projektbegleitung (2): Die beinahe in allen Kantonen und vielen Städten bestehenden und vom Bund mitfinanzierten Integrationsfachstellen und Kompetenzzentren spielen eine wichtige Drehscheibenfunktion. Die Zwischenergebnisse der laufenden Evaluation der Bundesfinanzierung machen jedoch deutlich, dass viele dieser Stellen zu klein sind, um nachhaltig wirken zu können. Um eine „kritische Masse“ für eine professionelle Beratung und Begleitung der Integrationspolitik zu erreichen sowie Kompetenzen zu einzelnen Bereichen, namentlich in Bezug auf das Anliegen des Diskriminierungsschutzes, zu gewährleisten, sind die bestehenden Stellen auszubauen. Aufgrund von Schätzungen basierend auf den Zahlen von fortgeschrittenen Kantonen sowie Städten und Gemeinden ist mit einem Mehrbedarf von jährlich rund 6 Millionen Franken zu rechnen. Gleichzeitig sind mögliche Konzentrationen zu prüfen. Die erforderlichen Mittel wären je hälftig durch den Bund sowie die Kantone und Dritte zu finanzieren.⁵⁰

Zielgruppenspezifische Massnahmen: Bei bestimmten Zielgruppen sind zur Vorbeugung ungenügender Integration aus heutiger Sicht folgende Massnahmen notwendig:

- *Interkulturelle Vermittlung und Übersetzung sowie individuelle Begleitung, Hausbesuche, Mentoring, Mediation und Beratung bei Konfliktfällen (3):* Die interkulturelle Übersetzung und Vermittlung ist in den Situationen, wo sie notwendig ist, zu gewährleisten.⁵¹ Dies ist z.B. der Fall in bestimmten Situationen des Gesundheits- und Sozialversicherungsbereichs sowie im Bildungsbereich. Die Professionalisierung der Übersetzerinnen und Übersetzer ist dabei weiter zu fördern. In einigen Fällen sind punktuelle Einsätze von interkultureller Übersetzung nicht genügend. Für bestimmte, kleine Zielgruppen von Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Case Managements bzw. Integrationsvereinbarungen erfasst werden, sind periodische Interventionen durch individuelle Begleitung erforderlich. Diese Interventionen sind durch entsprechend geschulte Personen wahrzunehmen, wobei namentlich auch der Einsatz gut integrierter Personen mit dem gleichen Migrationshintergrund zu fördern ist („Kulturmentoring“). Aufgrund von vorliegenden Studien liegt der Mehrbedarf im Bereich der interkulturellen Übersetzung und Vermittlung sowie der individuellen Begleitung in der Grössenordnung von zusätzlichen 40 Millionen Franken. Eine entsprechende Finanzierung wäre zudem mit den Massnahmen der Regelversorgung abzustimmen. Bund und Kantone müssten dazu den Einsatz der interkulturellen Übersetzung und Vermittlung bzw. der individuellen Begleitung an bestimmte Standardsituationen knüpfen und die jeweilige Finanzierung dieser Dienstleistung verbindlich regeln.
- *Sprache und Bildung (4):* Zurzeit setzen Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden im Ausländerbereich jährlich Mittel in der Höhe von rund 20 Millionen Franken zur Förderung der Sprache und Bildung von schwer erreichbaren Personen ein, namentlich für Frauen mit Erziehungspflichten und ohne Erwerbsarbeit. Das Bundesamt für Migration (BFM) vergibt die Bundesmittel gestützt auf Bedarfsanalysen und Programmkonzepte in der Form von Rahmenverträgen mit den Kantonen. Eine Gesamtauswertung der kantonalen Bedarfsanalysen und Programme ergibt, dass im Bereich der Förderung der Sprache und Bildung gesamtschweizerisch ein vier- bis fünffacher Bedarf besteht. Zu dessen Deckung wären zusätzliche Mittel in der Höhe von jährlich mindestens 60 Millionen Franken notwendig,

⁴⁹ Hierbei wird dem Informationsauftrag an Bund, Kantone und Gemeinden gemäss Art. 56 AuG entsprochen (siehe dazu Kapitel 4.5).

⁵⁰ Hochrechnung auf die gesamte Schweiz auf der Basis des bestehenden Angebots sowie des Mehrbedarfs aufgrund von Erfahrungswerten in genügend ausgestatteten Kantonen sowie Städten und Gemeinden (Grundlage: BS, NE, Stadt Zürich).

⁵¹ Das Sprachengesetz, das voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft tritt, verpflichtet die Bundesbehörden dazu, im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen, nach Möglichkeit eine Sprache zu verwenden, die diese Personen verstehen (Art. 6 Abs. 5). Insgesamt müssen sich Bundesbehörden um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache bemühen (Art. 7 Abs. 1).

die von Bund und Kantonen (sowie Städte und Gemeinden) gemeinsam zu tragen sind. Eine zusätzliche Finanzierung wäre zudem mit den Massnahmen der Regelversorgung abzustimmen.

- *Spezifische Massnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene:* Der Bund setzt im Asylbereich zurzeit Mittel in der Höhe von jährlich rund 38 Millionen Franken ein. Diese Aufwendungen sind beizubehalten, da sie einem ausgewiesenen Bedarf entsprechen und eine frühzeitige, gezielte Integration dieser Personengruppe gewährleisten, die besonderen Integrationsrisiken ausgesetzt ist (Fluchterfahrung, Traumatisierungen etc.).

Förderung der gesellschaftlichen Integration (5): Die Förderung der gesellschaftlichen Integration ist gestützt auf die Erfahrungen im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes in den Jahren 2001 bis 2007 zu verstärken.⁵² Im Rahmen des TAK-Prozesses wurde auf die Bedeutung dieser Projekte hingewiesen (siehe Kapitel 4.3). Die Evaluation zum Schwerpunkteprogramm 2004 – 2007 des Bundes hat ebenfalls die Wirkung dieser Projekte bestätigt. Dazu sind (analog zu den früheren Schwerpunkteprogrammen des Bundes) zusätzliche Mittel in der Höhe von jährlich insgesamt rund 10 Millionen Franken bereitzustellen, die von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden zu tragen wären.

Der festgestellte Handlungsbedarf lässt sich wie folgt zusammenfassen: Migrantinnen und Migranten ist frühzeitig, verbindlich und flächendeckend eine Begrüssung, Information und ggf. Erstberatung zukommen zu lassen. Durch eine gezielte Triage sind Personen, die besondere Informations- und Beratungsbedürfnisse haben, den Regelstrukturen oder, falls nötig, zielgruppenspezifischen Massnahmen (Sprach- und Integrationskurse, Begleitung, interkulturelle Übersetzung, Integrationsvereinbarungen etc.) zuzuführen. Dazu sind einerseits die Regelstrukturen noch besser zu befähigen, dass sie ihre Leistungen auf Migrantinnen und Migranten ausrichten. Andererseits sind die notwendigen zielgruppenspezifischen Massnahmen bereitzustellen. Beides gelingt nur durch eine Koordination sowie durch fachliche Beratung und Begleitung durch Kompetenzzentren. Schliesslich sind Massnahmen zur gesellschaftlichen Integration zu verstärken.

Finanzieller Mehrbedarf: Die Wahrnehmung des Handlungsbedarfes erfordert in verschiedener Hinsicht eine Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen. Heute setzt die öffentliche Hand bei einer ausländischen Wohnbevölkerung von rund 1.65 Millionen für die Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländer jährliche Mittel in der Höhe von rund 45 Millionen Franken (Bund: 16 Millionen; Kantone: 20 Millionen; Städte und Gemeinden: 10 Millionen). Eine spezifische Finanzierung besteht im Bereich der Integration der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen. Hier setzt der Bund jährlich rund 38 Millionen Franken ein. Die Kantone erbringen ähnlich hohe Aufwendungen, so dass in diesem Bereich zurzeit jährlich rund 70 – 80 Millionen Franken eingesetzt werden. Diese Gruppe von rund 40'000 Personen weist einen besonderen und teilweise spezifischen Integrationsbedarf auf. Die bestehenden Anstrengungen zur Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen sind fortzuführen. Sie werden in den nachstehenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

Im Zuge des TAK-Prozesses ist ein Handlungsbedarf an weiterführenden Massnahmen für die spezifische Integrationsförderung im Sinne einer Investition in die Potenziale der Zugewanderten sowie zur Vorbeugung von Integrationsdefiziten ermittelt worden. Gleichzeitig ist die Integrationsförderung im Ausländer- und Asylbereich besser zu koordinieren und prinzipiell unabhängig vom Status auszugestalten. Sollen diese weiterführenden Massnahmen ergriffen werden, ist eine Erhöhung der jährlichen Mittel in der Grössenordnung von rund 130 Millionen Franken angezeigt, die von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden gemeinsam zu tragen wären. Damit würden die von der öffentlichen Hand jährlich geleisteten Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung mittelfristig von heute rund 45 Millionen auf zukünftig 175 Millionen Franken erhöht. In der Übersicht stellt sich der geschätzte Mehrbedarf wie folgt dar:

⁵² Während im Schwerpunkteprogramm 2004 – 2007 rund ein Viertel der Mittel für die Förderung von Projekten der Zivilgesellschaft eingesetzt wurden, verzichtet das aktuelle Schwerpunkteprogramm des Bundes auf die Förderung in diesem Bereich.

Vorgeschlagene Massnahme	Geschätzter Mehrbedarf
1 Begrüssung, Erstinformation und ggf. Erstberatung aller neu Zugewanderten	15 Millionen Franken
2 Kompetenzzentren Integration - Fachberatung und Projektbegleitung	6 Millionen Franken
3 Interkulturelle Vermittlung und Übersetzung, individuelle Begleitung, Mediation und Beratung bei Konfliktfällen	40 Millionen Franken
4 Sprache und Bildung	60 Millionen Franken
5 Förderung der gesellschaftlichen Integration	10 Millionen Franken
Total geschätzter Mehrbedarf	130 Millionen Franken

Diese erste Schätzungen des Mehrbedarfs ist im Rahmen der Folgearbeiten durch die Träger der TAK (Bundesrat, Kantonsregierungen, Städte- und Gemeindeexekutiven) zu vertiefen, namentlich in den Bereichen 3 (Interkulturelle Vermittlung/Begleitung/Beratung) und 4 (Sprache und Bildung). Zu klären ist dabei insbesondere, ob ein entsprechender Ausbau der Massnahmen durch eine Spezialfinanzierung im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung erfolgen sollte oder durch die Budgets der Regelstrukturen getragen würde. Um die aktuelle Herausforderungen anzugehen, wird vorgeschlagen, dass kurzfristig vom Grundsatz der Finanzierungszuständigkeit im Rahmen der Budgets der Regelstrukturen abgewichen werden kann, indem über die Budgets der spezifischen Integrationsförderung die notwendigen Massnahmen unterstützt werden (siehe dazu die Ausführungen im Kapitel 4.1).

Steuerung und Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung: Gestützt auf die Ergebnisse des TAK-Prozesses wird vorgeschlagen, dass Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden die spezifische Integrationsförderung in diesem Sinne verstärken und wie folgt umsetzen:

- Kantone sowie Städte und Gemeinden sind für die strategische Planung vor Ort sowie die operative Umsetzung der Integrationsförderung zuständig. Sie entwickeln dazu Programmkonzepte, welche die genannten Integrationsmassnahmen gemäss dem jeweiligen Bedarf vorsehen. Um den Co-Finanzierungsvorbehalt des Bundes zu erfüllen sowie um kantonale und kommunale eigenständige Integrationsmassnahmen zu finanzieren, sehen die Kantone sowie die Städte und Gemeinden spezifische Kredite zur Integrationsförderung vor.
- Der Bund unterstützt die kantonale und kommunale Integrationsförderung. Er trägt zur spezifischen Integrationsförderung bei, indem er die entsprechenden Programme mitfinanziert. Dabei achtet er auf Verbindlichkeit in der Umsetzung (Standards, Qualitätssicherung) und lässt den Akteuren vor Ort gleichzeitig Flexibilität und Spielräume, um eine an die Umstände angepasste Umsetzung zu ermöglichen (Zielbandbreiten). Des Weiteren führt der Bund Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Integrationspraxis sowie Projekte mit nationaler Bedeutung durch.
- Der Bund entwickelt in Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden ein System zur kontinuierlichen Ermittlung des Bedarfs und zur Qualitätssicherung der Massnahmen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung (Standards).

Im Sinne einer nachhaltigen und geordneten Weiterentwicklung der spezifischen Integrationsförderungs politik sehen Bund, Kantone sowie Städten und Gemeinden genügend Zeit zur Vorbereitung und eine Erhöhung der Mittel gestaffelt über mehrere Jahre vor.

4.5 Information

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. Das neue Ausländergesetz (AuG) enthält einen entsprechenden Informationsauftrag an Bund, Kantone und Gemeinden: Sie sorgen erstens für eine angemessene Information der Ausländerinnen und

Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten. Zweitens sind Zugewanderte auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hinzuweisen. Gleichzeitig ist drittens die gesamte Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer zu informieren.⁵³

Ist-Zustand betreffend Information

Zahlreiche staatliche Akteure informieren bereits heute im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik auf vielfältige Weise. Da der Gesetzgeber die Aufgabenteilung in der Informationsarbeit weitgehend offen liess, gab die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) 2007 einen Bericht zur Umsetzung des Informationsauftrags nach Art. 56 AuG in Auftrag. In diesem Bericht wird eine vertikale und horizontale Arbeitsteilung im Bereich der staatlichen Informationstätigkeit vorgeschlagen. Die horizontale Arbeitsteilung folgt demselben Prinzip wie die Integrationsförderung generell: Information zur Integration ist Querschnittsaufgabe, die in den Regelstrukturen erfolgen soll. Die für Integrationsfragen zuständigen Fachstellen nehmen in erster Linie konzeptionelle und koordinierende Funktionen zuhanden der Regelstrukturen wahr. Es liegt in der Zuständigkeit der Regelstrukturen, dass sie Informationen aus ihren Bereichen rechtzeitig, umfassend und verständlich aufbereiten.⁵⁴

Um die Informationstätigkeiten zu optimieren, verabschiedete die TAK gestützt auf den erwähnten Bericht fünf Empfehlungen.⁵⁵ Bund und Kantone sind vor allem auf konzeptioneller Ebene und im Bereich der Informationsaufbereitung gefordert, während die Städte und Gemeinden die Hauptverantwortung für die Informationsvermittlung tragen. Gestützt auf die TAK-Empfehlungen wird auf allen Ebenen die Informationstätigkeit weiterentwickelt, um die drei Teilaufträge von Art. 56 AuG gezielter umzusetzen, die Regelstrukturen stärker einzubinden und eine Willkommenskultur zu entwickeln. Viele Kantone sowie Städte und Gemeinden er- oder überarbeiten ihre Informationsmaterialien, die an Migrantinnen und Migranten abgegeben werden und führen Informationsveranstaltungen durch. Des Weiteren sind im Rahmen der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) sowie in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration (BFM) Vorkehrungen getroffen worden, um die Arbeit der verschiedenen Ebenen aufeinander abzustimmen.

Herausforderungen im Bereich Information

Trotz der zahlreichen laufenden Bemühungen bestehen auf allen Ebenen zum Teil beträchtliche Unterschiede und Lücken. Im TAK-Bericht wird vor allem die Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Information kritisch beurteilt. Auch sei in der Schweiz wenig von einer „Willkommenskultur“ zu spüren. Zudem wurde die Öffentlichkeit bisher zu wenig explizit über die Migrationspolitik und die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert. Auch in der Öffentlichkeitsarbeit der Regelstrukturen wird nicht immer berücksichtigt, dass sich ihre Dienstleistungen an die ganze Wohnbevölkerung inklusive Migrantinnen und Migranten richten müssen.

Handlungsbedarf im Bereich Information

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden sorgen auf der Grundlage von Informationskonzepten dafür, dass Migrantinnen und Migranten über Arbeit und Leben in der Schweiz und über die Angebote der Integrationsförderung gezielt informiert werden. Die Informationsarbeit ist von einer Willkommenskultur geprägt. Zudem wird die gesamte Bevölkerung regelmässig über Fragen der Migration und Integration inklusive Fra-

⁵³ Art. 56 AuG.

⁵⁴ Tripartite Agglomerationskonferenz (2008): Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG. Bericht der TTA vom 22. Mai 2008 und Empfehlungen der TAK vom 30. Juni 2008. Siehe: www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/informationsauftrag-gemass-art.-56-aug/menu-id-69.html.

⁵⁵ 1. Die Integrationsfachstellen auf allen staatlichen Ebenen sollen auf der Grundlage des Berichts ein Informationskonzept erarbeiten; 2. die staatliche Informationstätigkeit soll stärker von einer Willkommenskultur geprägt sein; 3. zuhanden der Regelstrukturen sollen Leitlinien betreffend migrantenfreundlicher Information erarbeitet werden; 4. die Bevölkerung wird regelmässig über die Migrationspolitik und die Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert; 5. neu Zugewanderte sollen mit Grundinformationen bedient werden.

gen von Ausgrenzung sachlich informiert. Eine zentrale Massnahme zur Information der Zugewanderten stellt der Aufbau eines flächendeckenden Systems zur Begrüssung und Erstinformation und -beratung dar (siehe Kapitel 4.4).

5. Steuerung/Koordination

Das Prinzip der Integrationsförderung in den Regelstrukturen orientiert sich an den bestehenden Zuständigkeiten: Es folgt einerseits der *horizontalen Kompetenzaufteilung* nach sachlichen Gesichtspunkten (zuständige Verwaltungsstellen für Fragen der Bildung, der Arbeit, der Fürsorge, der Gesundheit, der Kultur, der Sicherheit etc.) sowie andererseits der *vertikalen Kompetenzaufteilung* im Rahmen des föderalistischen Staatsaufbaus (Bund, Kantone, Gemeinden).

Ist-Zustand betreffend Steuerung/Koordination

Der Auftrag, die integrationsrelevanten Massnahmen auf Bundesebene zu koordinieren, ist mit dem AuG dem Bundesamt für Migration (BFM) im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) übertragen worden (Art. 57 AuG). Beim BFM liegt die Verantwortung über die spezifische Integrationsförderung der Ausländerinnen und Ausländer wie auch der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen. In den letzten Jahren haben auch die meisten Kantone Integrationsfachstellen geschaffen oder Integrationsdelegierte eingesetzt. Mit dem AuG wurde die Schaffung von kantonalen Ansprechstellen für verbindlich erklärt (Art. 57 Abs. 3). Auf kommunaler Ebene sind vor allem in den Städten zum Teil seit längerem Integrationsfachstellen oder -delegierte tätig. Verschiedene kantonale und kommunale Fachstellen oder Delegierte sind auch für die Bekämpfung von Rassismus oder den Schutz vor Diskriminierung zuständig.

Die administrative Eingliederung der kantonalen und kommunalen Fachstellen oder Delegierten wie auch die Verantwortung über die spezifische Integrationsförderung ist sehr unterschiedlich geregelt. Die Fachstellen oder Delegierten sind Stabs- oder Linienstellen und in so unterschiedlichen Departementensbereichen wie Präsidiales, Inneres, Soziales, Volkswirtschaft, Bildung oder Justiz und Polizei angesiedelt. Oft beschränkt sich die Zuständigkeit der Integrationsfachstellen oder -delegierten in der spezifischen Integrationsförderung auf Personen mit ausländerrechtlicher Regelung. Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen liegt die Zuständigkeit häufig bei den so genannten Asyl- oder Flüchtlingskoordinatoren, die in den meisten Fällen in den kantonalen Sozialdepartementen bzw. -ämtern angesiedelt sind. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat deshalb in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und dem BFM zuhanden der Kantonsregierungen den Bericht „Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen“ erarbeitet (2007). Dieser Bericht stellt die Herausforderungen an die kantonale Integrationspolitik dar und empfiehlt verschiedene Modelle zur Überwindung der Zersplitterung der spezifischen Integrationsförderung auf kantonaler Ebene.⁵⁶

Horizontale Koordination

Auf *Bundesebene* hat der Bundesrat seit 2006 die Integrationspolitik strategisch gesteuert, indem er ein Massnahmenpaket erarbeiten liess (2006), dieses verabschiedete (2007) sowie einen jährlichen Bericht über den Stand der Umsetzung verabschiedet (erstmalig Ende 2008) (siehe Kapitel 3.2). Zur Umsetzung und bundesinternen Koordination des Massnahmenpakets „Bericht Integrationsmassnahmen 2007“ hat der Bun-

⁵⁶ Unter dem Aspekt der Kohärenz und Effizienz werden im Bericht die Modelle „Fachstelle“ und „Dienststelle“ vorgezogen, bei denen die Verantwortung über die spezifische Integrationsförderung der Ausländerinnen und Ausländer sowie der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen ähnlich wie auf Bundesebene bei einer Verwaltungsstelle liegt. Siehe: www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Migration/KIF-Bericht_d.pdf.

desrat auf Direktionsstufe der betroffenen Bundesämter die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) unter dem Vorsitz des BFM-Direktors eingesetzt.⁵⁷ Auf Fachebene wurden zur Koordination und Begleitung der Massnahmen drei zum Teil bereits bestehende Gremien genutzt, in denen auch kantonale Vertretungen Einsitz nehmen.⁵⁸

Auf *kantonalen Ebene* erfolgt die horizontale Koordination zunächst im Rahmen verschiedener interkantonal politischer Konferenzen, namentlich über die für die Ausländer- und Integrationspolitik zuständige Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie über die für die integrationsrelevanten Regelstrukturen verantwortlichen Direktorenkonferenzen.⁵⁹ Auf technischer Ebene bestehen die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) sowie weitere Verbände und Konferenzen für die einschlägigen Regelstrukturbereiche.⁶⁰ Innerhalb der Kantone existieren unterschiedliche Modelle der horizontalen Koordination. So hat z.B. der Kanton Basel-Stadt ein so genanntes interdepartementales Netzwerk Integration (INI) eingesetzt, in dem die verschiedenen betroffenen kantonalen Stellen vertreten sind. Neu wurde auch ein operatives Gremium zur Koordination der Integrationsförderung im Kanton Basel-Stadt geschaffen, um die verschiedenen Massnahmen des Ausländer- und des Asylbereichs besser aufeinander abzustimmen.

Auf *kommunaler Ebene* sind als gesamtschweizerische politische Koordinationsgremien namentlich der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV) sowie die Städteinitiative Sozialpolitik zu nennen. Auf technischer Ebene sind die kommunalen Integrationsdelegierten in der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) eingebunden. Auch innerhalb der Städte und Gemeinden ist die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Verwaltungsstellen unterschiedlich geregelt. In der Stadt Zürich sind z.B. im Rahmen der Legislaturplanung 2006 – 2010 in sechs integrationspolitischen Handlungsfeldern (Bildung und Sprache, Quartiere, Verwaltung, Religion und Gesellschaft, Erwerbsarbeit, Öffentlichkeitsarbeit) Massnahmen entwickelt worden. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird durch eine Integrationsdelegation des Stadtrates begleitet, deren Geschäftsführung beim Bereich Integrationsförderung der Stadtentwicklung Zürich liegt.

In verschiedenen *wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichen* nehmen gesamtschweizerisch bzw. sprachregional oder kantonal organisierte Verbände die Interessen der unterschiedlichen Akteure wahr. Zu nennen sind etwa die Organisationen der Sozialpartner, Standes- und Berufsorganisationen, Wohlfahrts- und Fürsorgeinstitutionen, Kirchen und Religionsgemeinschaften oder Jugend- und Sportverbände. Erwähnung verdienen auch die zahlreichen nationalen, regionalen und lokalen Organisationen der Migration, die in Fragen der Integrationspolitik wichtige Partner für den Staat sind.

⁵⁷ Am 22. August 2007 hat der Bundesrat den Vorschlag zu Schaffung einer/eines Integrationsdelegierte/n aus folgenden Überlegungen verworfen: Die Schaffung einer neuen Stelle generiert nicht weniger, sondern mehr Schnittstellen, namentlich würde die Integrationspolitik aus dem Zusammenhang der Migrationspolitik (Zulassung, Asyl) gerissen. Deshalb sei die vom Gesetzgeber geschaffene Koordinationszuständigkeit des BFM beizubehalten.

⁵⁸ 1) Interdepartementale Arbeitsgruppe Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte (AGBA) unter dem Vorsitz des SECO. Die AGBA wird durch kantonale Vertreter ergänzt. 2) Die Steuergruppe "Projets urbains" unter dem Vorsitz des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). 3) 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, die die Integration betreffen, sowie hinsichtlich der Umsetzung der Massnahmen der IAM informationspflichtig. IAM und Fachgremien tagen zum Thema Integration 2 bis 5 Mal jährlich. Das BFM stellt die Gesamtkoordination und den Informationsaustausch zwischen den Fachgremien sicher.

⁵⁹ Zu erwähnen sind die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), die Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD), die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) und die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK).

⁶⁰ Z.B. der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM, die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK), die IV-Stellen-Konferenz (IVSK), die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs- und Studienberatung (KBSB), die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Schweizerische Verband für das Zivilstandswesen (SVZ) etc. Die Kommission für Bildung und Migration (KBM) im Rahmen der EDK führt die Ansprechstellen für interkulturelle Pädagogik in den Kantonen zusammen.

Vertikale Koordination

Auch die vertikale Koordination zwischen den drei staatlichen Ebenen erfolgt auf politischer und technischer Ebene in zahlreichen Gefässen. Im Verhältnis Bund – Kantone spielen auf politischer Ebene die erwähnten interkantonalen politischen Konferenzen sowie die technischen Konferenzen und Verbände eine wichtige Rolle, indem die zuständigen Bundesstellen Gastrecht, regelmässig Einsitz und zum Teil sogar Mitgliedschaft in diesen Gremien haben. In ähnlicher Weise erfolgt die Koordination im Verhältnis Kanton – Gemeinden über entsprechende politische und technische Konferenzen, Verbände oder anderen Formen der vertikalen Zusammenarbeit.

Als politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden stellt die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) die einzige institutionalisierte Form der vertikalen Zusammenarbeit über die drei staatlichen Ebenen dar. Dabei wurde die Ausländer- und Integrationspolitik von Anfang an als Schwerpunkt in das Arbeitsprogramm der TAK aufgenommen.⁶¹ Mit der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) existiert im Bereich der Integration auch auf der Fachebene eine ständige Plattform der vertikalen Zusammenarbeit, institutionalisiert im Verhältnis Kantone – Städte/Gemeinden und unter Einbezug der Bundesebene.⁶²

Herausforderungen betreffend Steuerung/Koordination

Das Prinzip der Integrationsförderung in den Regelstrukturen führt dazu, dass auf allen staatlichen Ebenen unterschiedliche Akteure für die materielle Regelung und die Finanzierung von Instrumenten und Massnahmen in den verschiedenen integrationsrelevanten Politikbereichen zuständig und in diesem Sinne auch in die Steuerung der Integrationspolitik bzw. -förderung involviert sind. Diese geteilte Zuständigkeit bzw. Verantwortung setzt hohe Anforderungen an die horizontale und vertikale Koordination. Dabei ist sowohl die politische als auch die technische Ebene stark gefordert.

Während sich der Beitrag des Bundes in der Regel auf eine strategische Rolle im Bereich der Rahmengesetzgebung und der punktuellen Förderung beschränkt, liegt die Zuständigkeit zur Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen in integrationsrelevanten Politikbereichen (z.B. Bildung, Gesundheit, Soziales, Sicherheit, Raumordnung, Kultur, Religion, politische Rechte etc.) nach wie vor bei den Kantonen sowie Städten und Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund erweist es sich als schwierig, den Überblick zu behalten und aus der Vielfalt der Integrationspolitiken von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden eine kohärente gesamtschweizerische Politik zu formulieren. In diesem Sinne ist über die drei staatlichen Ebenen eine vertikale Koordinationsleistung gefordert, die sicherstellt, dass die Politiken von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden optimal aufeinander abgestimmt sind und sich im Idealfall gegenseitig ergänzen und unterstützen. Mit der gleichen Zielsetzung ist auf jeder staatlichen Ebene eine bereichsübergreifende horizontale Abstimmung erforderlich.

Schliesslich ist festzustellen, dass in den letzten Jahren verschiedene gesellschaftspolitische Fragen mit Querbezügen zur Integrationspolitik in speziell dazu geschaffenen Fachgremien und -kommissionen oder in temporären Projektorganisationen – in der Regel unter Einbezug der verschiedenen staatlichen Ebenen sowie Akteuren der Zivilgesellschaft – parallel diskutiert worden sind.⁶³ Hier sind die involvierten Akteure

⁶¹ Unter dem Patronat der TAK fand am 19. Mai 2005 in Biel die erste Nationale Integrationskonferenz statt. Weitere Meilensteine sind die Berichte und Empfehlungen der TAK zum Abbau rechtlicher Integrationshemmnisse (2004) und zur Umsetzung des Informationsauftrags nach Art. 56 AuG sowie der laufende TAK-Prozess zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik (2008/2009).

⁶² Das BFM, die eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) sowie die Sekretariate der eidgenössischen Kommissionen für Migrationsfragen (EKM) und gegen Rassismus (EKR) werden regelmässige an die KID-Treffen eingeladen.

⁶³ So wurde z.B. das Thema der Frühförderung, dem eine hohe integrationspolitische Relevanz zukommt (vgl. Anhang Kapitel II.1), in den letzten Jahren allein auf Bundesebene z.B. vom Bundesamt für Sozialversicherungen (im Rahmen der Arbeiten zum Bericht „Jugend und Gewalt“ und zur „Strategie Armutsbekämpfung“), von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (Bericht „Frühe Förderung“ von 2009 und Empfehlungen „Frühförderung“ von 2009) sowie von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familien-

gefordert zu prüfen, wie sie auf sinnvolle Weise ihre Aktivitäten zusammenfassen können, um Synergien zu schaffen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Handlungsbedarf betreffend Steuerung/Koordination

Horizontal je staatliche Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden)

*Politischer Wille zur Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Aktionsplänen:*⁶⁴ Zur erfolgreichen Steuerung der Integrationspolitik und -förderung als Querschnittsaufgabe ist auf jeder staatlichen Ebene eine systematische und übergreifende Herangehensweise erforderlich (siehe Kapitel 4.1). Voraussetzung dazu ist der politische Wille und der gezielte Auftrag der jeweiligen politischen Entscheidungsträger (z.B. Exekutiven). Auf der Grundlage von Bedarfsabschätzungen und Auslegeordnungen der integrationswirksamen Tätigkeiten aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure sind umsetzungsorientierte Strategien und Aktionspläne zu entwickeln. Diese legen die integrationspolitischen Handlungsfelder und Massnahmen dar (siehe z.B. den Bericht Integrationsmassnahmen 2007 des Bundes). Zur Umsetzung dieser Strategien und Aktionspläne sind die erforderlichen organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Koordinationsgremien auf politischer und technischer Ebene: Zur Entwicklung und Umsetzung der Strategien und Aktionspläne sind Koordinationsgremien der involvierten Departemente und Verwaltungsstellen sowohl auf der politischen Ebene als auch auf der technischen Ebene erforderlich. Dabei ist im Sinne der Vermeidung von Doppelspurigkeiten darauf zu achten, dass soweit wie möglich bestehende Gremien mit dieser Aufgabe betraut werden.⁶⁵ Auf allen staatlichen Ebenen suchen diese Koordinationsgremien den Dialog und die Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren zur partnerschaftlichen Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Aktionsplänen (siehe Kapitel 4.2). Zudem ist die nachhaltige Finanzierung der Aktionspläne gemeinsam sicherzustellen.

Koordinationsinstanzen mit Möglichkeiten der spezifischen Förderung und fachlichen Beratung: Je staatliche Ebene sind die bestehenden Koordinationsinstanzen (Bundesamt für Migration, kantonale und kommunale Integrationsfachstellen, ggf. Kompetenzzentren) so auszustatten, dass sie durch gezielte Massnahmen und finanzielle Anreize der spezifischen Förderung (namentlich im Bereich der „transkulturellen Öffnung“) sowie durch fachliche Beratung, Sensibilisierungsarbeit und Begleitung optimal zur Umsetzung der Strategien und Aktionspläne beitragen (siehe Kapitel 4.4). Sinngemäss sind auch entsprechende Anpassungen der Verwaltungsstrukturen zu prüfen.⁶⁶ Jede Gemeinde ernennt eine „Ansprechstelle Integration“. Da viele kleinere und mittlere Gemeinden in ihren personellen und finanziellen Ressourcen limitiert sind, werden die kommunalen Ansprechstellen durch die kantonalen Fachstellen unterstützt.

fragen (in den Berichten „Familien – Erziehung – Bildung“ von 2008 und „Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung“ von 2008) bearbeitet.

⁶⁴ Mit dem Begriff „Strategien und Aktionspläne“ wird ein systematisches Vorgehen zur Verbesserung der Integration sowie zur Steuerung und Koordination umschrieben, wobei dieses je nach Grösse des Gemeinwesens an die jeweiligen Anforderungen angepasst werden kann (Leitbild, Massnahmenpläne, Legislaturziele etc.).

⁶⁵ Da die mehrheitlich gleichen Stellen und Akteure, die im Bereich der Integrationsförderung gefordert sind, auch Aufgaben und Anteil an Strategien und Aktionsplänen in anderen gesellschaftspolitischen Bereichen haben – auf Bundesebene sind hier z.B. die Strategie Armutsbekämpfung sowie der Bereich Kinder und Jugendpolitik und der Bereich Jugend und Gewalt zu nennen – wird zudem angeregt, dass auf allen Ebenen die bestehenden Koordinationsstrukturen im Hinblick auf Synergien überprüft werden.

⁶⁶ Zur gezielten Schaffung von Synergien können die Verwaltungsstrukturen der Fachstellen, die sich mit Integration und anderen gesellschaftspolitischen Querschnittsaufgaben befassen, überprüft und wo sinnvoll zusammengeführt werden. In diesem Sinne ist z.B. denkbar, die Fachstellen der spezifischen Integrationsförderung (Ausländer, Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen) zusammenzuführen, wie dies auf Bundesebene erfolgt ist und im KIF-Bericht auch den Kantonen empfohlen wird. Darüber hinaus könnten Fachstellen für Integration und Anti-Diskriminierung zusammengeführt werden, wie dies zum Teil auf kantonaler Ebene bereits der Fall ist. Schliesslich könnte geprüft werden, weitere Verwaltungsstellen, die sich mit gesellschaftspolitischen Querschnittsaufgaben befassen zusammenzuführen. Analoge Überlegungen können hinsichtlich entsprechender Kommissionen gemacht werden. So hat z.B. die Regierung des Kantons Luzern im Zuge der Departementsreform 07 die Fachstelle Gesellschaftsfragen geschaffen, die als Wissens- und Kompetenzzentrum den Auftrag hat, Dienstleistungen in den Handlungsfeldern Kindheit, Jugend, Familie, Alter, Mann und Frau, Behinderung und Migration zuhanden der Regierung und der Verwaltung zu erbringen. Zudem beobachtet die Fachstelle Entwicklungen in der Zivilgesellschaft, erarbeitet Grundlagen und unterbreitet Vorschläge für Projekte und Kampagnen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Monitoring und Weiterentwicklung: Wirksame Integrationspolitik setzt laufend aktualisiertes und verlässliches Wissen über den Stand und die Entwicklung der zugewanderten Bevölkerung voraus. Aufgrund laufender Bedarfsabschätzungen sowie eines kontinuierlichen Monitorings der Massnahmen sind frühzeitig ungünstige Tendenzen und Lücken in der Integrationspolitik zu erkennen und die Strategien und Aktionspläne weiterzuentwickeln (iterative Prozesse z.B. im Legislatur-Rhythmus). Von Bedeutung ist der frühzeitige Einbezug des Integrationsblickwinkels bei der Erarbeitung und Revision staatlicher Massnahmen und gesetzlicher Grundlagen, weshalb die zuständigen Ämter auf Bundes- und Kantonebene rechtzeitig die Koordinationsinstanz für Integration in den politischen Prozessen der Meinungsbildung (z.B. Vernehmlassungen, Gesetzgebung, Volksabstimmungen) einbeziehen.

Vertikale Koordination (Bund – Kantone – Gemeinden)

Institutionalisierung eines periodischen Integrationsdialogs auf politischer Ebene: Zur Sicherstellung einer besseren Kohärenz der Integrationspolitik über die drei staatlichen Ebenen wird ein periodischer Integrationsdialog auf politischer Ebene institutionalisiert.⁶⁷ Im Vordergrund stehen die politische Abstimmung der Zielsetzungen und Prioritäten der Integrationspolitik und -förderung, und zwar sowohl in den Bereich der Regelstrukturen (siehe Kapitel 4.1 – 4.3) als auch in der spezifischen Integrationsförderung (siehe Kapitel 4.4).⁶⁸ Zur Vermeidung zusätzlicher Strukturen wird für diese politische Abstimmung über die drei staatlichen Ebenen die bestehende Plattform der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) genutzt. Die Akteure der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft sind dabei aktiv einzubeziehen.⁶⁹

Gemeinsame Kommunikation der drei staatlichen Ebenen: Aufgrund der geteilten Verantwortung für die Integrationspolitik und -förderung ist eine einheitliche Kommunikation von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden anzustreben. Dazu kann in Abstimmung mit dem Integrationsdialog in periodischen Abständen eine tripartit getragene nationale Integrationskonferenz durchgeführt werden. Des Weiteren ist im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zu prüfen, ob und wie die integrationspolitischen Ziele und Grundprinzipien der Integrationspolitik sowie die Grundsätze der Integrationsförderung (siehe Kapitel 3.1 und 3.2) mit Hilfe eines gemeinsamen Kommunikationskonzepts anschaulich vermittelt werden können. Dabei ist die gesamte Bevölkerung (Zugewanderte und Aufnahmegesellschaft) anzusprechen.

6. Normative Regelungen

Auf allen staatlichen Ebenen sind Forderungen laut geworden, wonach die Integrationspolitik gesetzlich klarer zu regeln sei. Die Eidgenössischen Räte haben am 11. März 2008 die Motion Schiesser (06.3445) überwiesen und den Bundesrat beauftragt, bis Ende 2009 die Schaffung eines Rahmengesetzes Integration zu prüfen. Auch auf kantonaler Ebene sind entsprechende Vorstösse überwiesen worden.

Ist-Zustand im Bereich der normativen Regelungen

Gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV ist die „Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl (...) Sache des Bundes“. Die Entstehungsgeschichte von Art. 121 Abs. 1 BV zeigt, dass der Verfassungsgeber bei der Schaf-

⁶⁷ So führt z.B. die deutsche Bundeskanzlerin seit einigen Jahren jährlich einen Integrationsgipfel unter Einbezug der Länder und Gemeinden, der Wirtschaft sowie der gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen (namentlich der Migrantenverbände) durch.

⁶⁸ Darüber hinaus könnte die Verankerung eines gemeinsamen integrationspolitischen Verständnisses, das sich an den integrationspolitischen Zielen und Grundprinzipien und den Grundsätzen zur Integrationsförderung gemäss diesem Bericht orientiert (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2), in einem schweizerischen Integrationsleitbild sinnvoll sein.

⁶⁹ Auf fachlicher Ebene wird die vertikale Koordination weiterhin über die KID in enger Zusammenarbeit mit dem BFM gewährleistet.

fung der Kompetenznorm das Ziel günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern im Auge hatte. Jedoch ergibt sich daraus keine umfassende Kompetenz des Bundes, alle Aspekte der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz zu regeln. Der Bund ist in denjenigen Bereichen kompetent, Gesetze und Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu erlassen, wo er sich auf eine andere verfassungsmässige Grundlage stützen kann.⁷⁰ Oft handelt es sich dabei um parallele, geteilte Kompetenzen von Bund und Kantonen. In einzelnen integrationsrelevanten Bereichen hat der Bund allerdings auch umfassende Kompetenzen wie z.B. in der Berufsbildung (Art. 63 BV). Gestützt auf diese Zuständigkeiten hat der Bund in verschiedenen Bereichen bereits Recht geschaffen, das teilweise konkrete Regelungen mit integrationsrelevanter Stossrichtung enthält. Namentlich sehen verschiedene Gesetze auch direkte Förderungsmöglichkeiten spezifischer Gruppen vor.⁷¹ Das Schulwesen (Art. 62 BV), die Kultur (Art. 69 BV), das Verhältnis zwischen Kirche und Staat (Art. 72 BV), aber auch die Sozialhilfe, die Gesundheitsversorgung oder das Polizeiwesen fallen hingegen in die Zuständigkeit der Kantone.⁷² Somit haben auch die Kantone in verschiedenen Integrationsbereichen eigene Kompetenzbereiche, seien dies originäre Kompetenzen der Kantone oder parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen.

Das AuG sieht im Vergleich zum früheren Recht weitergehende Regelungen im Integrationsbereich vor (siehe Kapitel 2.2). Auch in vielen Kantonen finden sich integrationsrelevante Bestimmungen in Ausführungserlassen zur ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung oder in entsprechenden Verordnungen. Einige Kantone sind weitergegangen und haben eigenständige Integrationsgesetze erlassen (BS, BL, VD, VS, NE und GE). Die Regierungen verschiedener Kantone (z.B. ZH, BE) bereiten zurzeit im Auftrag der Kantonsparlamente entsprechende Gesetzesentwürfe vor. Insgesamt enthält das kantonale Recht jedoch kaum Bestimmungen, die sich nicht auch bereits im Bundesrecht finden. Namentlich konzentrieren sich die kantonalen Gesetze wie das Bundesrecht auf die Integration von Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten. In folgenden Bereichen geht das kantonale Recht über das Bundesrecht hinaus:

- In einigen Kantonen sind der Schutz vor Diskriminierungen und die Bekämpfung von Rassismus explizit als Zielsetzungen der Integrationspolitik verankert. Rund die Hälfte der Kantone verfügen in ihrer Gesetzgebung über Bestimmungen zur Bekämpfung und strafrechtlichen Verfolgung von Diskriminierung.
- Während einige Kantone, namentlich der lateinischen Schweiz, keine konkreten Pflichten der ausländischen Wohnbevölkerung nennen, legen andere hier einen deutlichen Akzent (z.B. BS, GR).⁷³
- Einzelne kantonale Bestimmungen sehen die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung im Umgang mit Migrantinnen und Migranten vor, regeln – zum Teil unter Mitwirkung der Arbeitgebenden – die gezielte Information der Zugewanderten und legen die Mitwirkungspflicht der kantonalen Behörden bei der Früherkennung von Integrationsdefiziten fest.
- In einigen wenigen Kantonen haben Ausländerinnen und Ausländer das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene.
- Aufgrund ihrer ausländerrechtlichen Vollzugsaufgaben haben einige Kantone die Kriterien, was unter Integration zu verstehen ist, strenger definiert als der Bund.

⁷⁰ Z.B. auf die Kompetenzen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen (Art. 67 BV) oder zur Förderung des Sports (Art. 68 BV).

⁷¹ Erwähnung verdienen das Berufsbildungsgesetz (BBG), das Arbeitsgesetz (ArG), das Arbeitsvermittlungs- (AVG) und das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG), das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, das Invalidenversicherungsgesetz (IVG), das Krankenversicherungsgesetz (KVG), das Sprachengesetz (SpG), das Raumplanungsgesetz (RPG), das Jugendförderungsgesetz (JFG), das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport und das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG).

⁷² Der Bund darf hier unter dem Titel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern nicht eingreifen, da er dafür auch in Art. 121 Abs. 1 BV keine genügende Kompetenzgrundlage findet.

⁷³ Der Kanton Neuenburg lässt Zuziehende aus dem In- und Ausland unterzeichnen, dass sie die Staatsbürger-Charta zur Kenntnis genommen haben, die sich grösstenteils auf Art. 1 der Kantonsverfassung bezieht.

Herausforderungen im Bereich der normativen Regelungen

Als Querschnittsaufgabe verstanden ist die Integrationsförderung am sachlich zuständigen Ort verankert (Regelstrukturansatz). Die geteilte Zuständigkeit wirft aber gleichzeitig die Frage der Verbindlichkeit der Integrationsförderung für die zuständigen Akteure auf. Diese Frage ist namentlich durch politische Vorstösse sowie im Rahmen des TAK-Prozesses aufgeworfen worden. Eine Verbindlichkeit in der Integrationsförderung lässt sich neben einer klaren normativen Regelung auch durch finanzielle Anreize oder durch Sensibilisierung und Überzeugungsarbeit erreichen (siehe Kapitel 4.1 – 4.3). Heute bestehen in Bezug auf die normative Regelung der Integrationspolitik sowie die Ausgestaltung der integrationspolitischen Instrumenten und Strukturen vom Bund zu den Kantonen, von Kanton zu Kanton und zwischen den Städten und Gemeinden z.T. grosse Unterschiede. Nicht verbindlicher regeln lässt sich der Aspekt des „Forderns“ bei der Integration von Mitgliedern aus EU/EFTA-Staaten.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt nicht nur aufgrund einer verstärkten Migration, sondern auch durch weitere Entwicklungen der modernen Gesellschaft (demografische Entwicklung, verstärkte Individualisierung, wachsende Mobilität, Globalisierung etc.) zunehmend unter Druck gerät. Diese Entwicklungen haben auch den Stellenwert der traditionell tragenden Institutionen der Gesellschaft verändert (z.B. Familien, Vereine, Verbände, Kirchen, politische Parteien etc.). Der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht zwar im Wesentlichen auf zivilgesellschaftlichen Strukturen und der individuellen Verantwortung jeder Person (siehe Art. 6 BV). Der Staat hat jedoch ein eminentes Interesse daran, die Rahmenbedingungen derart zu gestalten, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt insgesamt gefördert wird. Dieses Engagement bildet nicht nur die Grundlage für eine solidarische Gemeinschaft, in der die unterschiedlichen Interessen, Voraussetzungen und Risikofaktoren der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden, sondern wird sich auch volkswirtschaftlich bzw. zugunsten der gemeinsamen Wohlfahrt auszahlen.

Vor diesem Hintergrund ist zunehmend eine Integrationspolitik gefragt, welche die Gesellschaft als Ganzes vor Augen hat (siehe Kapitel 3). Mit anderen Worten: Die Herausforderung besteht darin, die Integrationspolitik zu einer umfassenden Gesellschaftspolitik weiterzuentwickeln, welche die Förderung des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts verfolgt. Dabei sind die Teilnahme am Wirtschaftsleben und Arbeitsmarkt, an den Bildungs- und Qualifikationssystemen oder am Wohnungsmarkt (strukturelle Integration), die Verinnerlichung von gesellschaftlichen Werten und Normen wie z.B. die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte (kulturelle Integration), die Kontakte zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen im Rahmen der Familien, der Nachbarschaft und im Freundeskreis (soziale Integration) sowie die gefühlte Zugehörigkeit jeder Person zur Gesamtgesellschaft (identifikatorische Integration) von Bedeutung. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage nach politischer Partizipation. Dabei stellen Migrantinnen und Migranten eine wichtige Zielgruppe der Integrationsförderung dar, jedoch nicht die einzige. Letztlich ist die gesellschaftliche Integration von jeder Person unabhängig von ihrer (sozialen) Herkunft, ihrem Geschlecht, ihrem Alter oder ihrer allfälligen Behinderung zu fördern.

Handlungsbedarf im Bereich der normativen Regelungen

Hinsichtlich der Grundsätze der Integrationsförderung (Kapitel 3.2), der Rolle und des Beitrags der nicht-staatlichen Akteure der Regelstrukturen (Kapitel 4.2), der spezifischen Integrationsförderung (Kapitel 4.4), der Information (Kapitel 4.5) sowie der Steuerung und Koordination (Kapitel 5) wurde ein Handlungsbedarf festgestellt, der gestützt auf politische Aufträge der zuständigen Entscheidungsträger (Exekutiven) rasch mit entsprechenden Strategien und Aktionsplänen angegangen werden kann. Gestützt auf die Ergebnisse des TAK-Prozesses wird empfohlen, deren rasche Umsetzung gesetzlichen Massnahmen vorzuziehen.

Hinsichtlich des Handlungsbedarfs im normativen Bereich hat der TAK-Prozess zu folgenden Erkenntnissen geführt:

Kein weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich der Integration allein der Ausländerinnen und Ausländer: Namentlich kein weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht im Bereich des Ausländerrechts auf Bundesebene. Die Bereiche der Ein- und Ausreise, des Aufenthalts und der Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern wie auch der spezifischen Integrationsförderung des Bundes erscheinen hinreichend geregelt. So bieten für die Praxis der Bewilligung von Aufenthalt und Niederlassung das geltende Recht bzw. die einschlägigen Bestimmungen des AuG sowie der VZAE ausreichende Handhabung. Die Erfahrung zeigt, dass die allermeisten Ausländerinnen und Ausländer nach einem Aufenthalt von 10 und mehr Jahren in der Schweiz gut bis sehr gut integriert sind. Darüber hinaus stimmen die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument der Integrationsvereinbarung positiv. Die damit verbundenen Möglichkeiten sind bei Problemfällen hinsichtlich einer ungenügenden Integration nun gezielt auszuschöpfen. Darüber hinaus wird eine Weiterentwicklung der Integrationspolitik im Kontext des Ausländerrechts den dargestellten Herausforderungen an eine umfassend integrierte Gesellschaft nicht gerecht. Im Gegenteil birgt eine auf das Ausländerrecht begrenzte Stossrichtung die Gefahr, neue Integrationshemmnisse zu schaffen, indem die bereits heute unterschiedliche Rechtsstellung von EU/EFTA-Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen in einem sachlich nicht mehr begründbaren Ausmass weiter akzentuiert würde. Eine solche Entwicklung könnte letztlich zu weiterer Stigmatisierung und Diskriminierung von bestimmten Teilen der ausländischen Bevölkerung führen, was für den Integrationsprozess insgesamt kontraproduktiv wäre.

Normative Regelungen in die Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen aufnehmen: Bund, Kantone und Gemeinden sind gefordert sich dafür einzusetzen, dass anlässlich von Revisionen der jeweiligen Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen (z.B. in Bereichen wie Bildung, Arbeit, Soziales, Gesundheit etc.) die Anliegen der Integrationspolitik bzw. der Integrationsförderung in entsprechenden Integrationsartikeln aufgenommen werden. Allenfalls wäre zu prüfen, ob eine Anpassung der verschiedenen Regelgesetze im Rahmen einer Gesamtvorlage zur Integration erfolgen könnte. Die jeweiligen Integrationsartikel in den Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen sollten funktional ausgestaltet sein, indem sie insbesondere die Bezeichnung von verantwortlichen Stellen innerhalb der jeweiligen Regelstrukturen, die Koordination, die Information und Sensibilisierung sowie die Verpflichtung zur Entwicklung von Massnahmen und deren Finanzierung verbindlich regeln. Die Zielsetzungen und Inhalte von Massnahmen sind demgegenüber nicht zu regeln, sondern leiten sich aus dem allgemeinen gesetzlichen Auftrag ab bzw. sind im Rahmen des Vollzugs flexibel festzulegen (siehe Kapitel 4.1). Insofern die Förderung der Integration eine Querschnittsaufgabe darstellt, besteht sowohl in vertikaler Hinsicht über die drei staatlichen Ebenen als auch in horizontaler Hinsicht in verschiedenen Politikbereichen nach Massgabe der föderalistischen und sachlichen Zuständigkeiten Handlungsbedarf.⁷⁴

Gesetzliche Schritte im Bereich des Diskriminierungsschutzes prüfen: Weiterer Handlungsbedarf lässt sich im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung und der Bekämpfung von Rassismus orten (siehe Kapitel 3.1). Die bestehende Antirassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB) schützt zwar vor öffentlichen rassistischen Angriffen und Diskriminierung und ihr kann durchaus präventive Wirkung zugesprochen werden. Im Sinne eines griffigen Schutzes vor Diskriminierung im privaten Bereich erscheint jedoch eine entsprechende Regelung im Privatrecht angezeigt.⁷⁵ Auf diese Weise liessen sich Diskriminierungen verbieten, die z.B. am Arbeitsplatz, in der Schule oder bei der Wohnungssuche vorkommen. Darüber hinaus würden Antidiskriminierungsbestimmungen im Privatrecht längerfristig zu einem Umdenken in der Gesellschaft beitra-

⁷⁴ Auf Bundesebene wäre der gesetzgeberische Handlungsbedarf in Bereichen zu prüfen wie z.B. der Jugendförderung, der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, der Ausbildungsbeihilfen, der Sprachen und Verständigung, der Berufsbildung, der Arbeitslosen-, Invaliden- und Krankenversicherung, der Wohnbau- und Eigentumsförderung sowie der Wohnraumförderung, dem Sport, der Forschung und Wissenschaft, den Medien, der Gleichstellung von Mann und Frau etc. Auf kantonaler Ebene wäre der gesetzgeberische Handlungsbedarf in Bereichen zu prüfen wie z.B. dem Kindergarten sowie den Volks- und Mittelschulen, dem Sozial- und Gesundheitswesen, der Kultur, der Kirche und Religion, dem Raumplanungs- und Bauwesen, den politischen Rechten, dem Polizeiwesen, dem Personalwesen etc.

⁷⁵ So verfügt z.B. die EU über die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Zurzeit wird in der EU über eine Ausweitung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes über den Bereich Beschäftigung und Beruf hinaus auf andere Bereiche sowie über die Zweckmässigkeit einer einzigen umfassenden Antidiskriminierungsrichtlinie diskutiert.

gen. Dabei müssten entsprechende Bestimmungen auch eine klare Rechtsgrundlage für die in erster Linie notwendige Präventions- und Sensibilisierungsarbeit schaffen. Falls eine Gesamtvorlage zur Anpassung der Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen geschaffen wird, wäre zu prüfen, ob darin auch Bestimmungen zum Diskriminierungsschutz und zu Massnahmen der Sensibilisierung und Prävention aufgenommen werden.

Mittelfristig Schaffung von Rahmengesetzen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt prüfen: Soll die Integrationspolitik zunehmend die Gesellschaft als Ganzes vor Augen haben (siehe Kapitel 2.3. und 3.1), so geht ein allfälliger gesetzgeberischer Handlungsbedarf über das bisherige integrationspolitische Verständnis einer Integrationsförderung zugunsten von Defizitgruppen innerhalb der ausländischen Bevölkerung hinaus. Zu prüfen wären daher in einer mittelfristigen Perspektive einheitliche und kohärente Rahmengesetze zur optimalen Wahrnehmung einer koordinierenden, präventiven und subsidiär wirkenden Gesellschafts- und Sozialpolitik bzw. zur Förderung des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts im Sinne von Art. 2 der Bundesverfassung.⁷⁶ Dabei liessen sich die Zielsetzungen der Chancengleichheit und Integration in verschiedenen Handlungsfeldern wie Alter, Behinderung, Familie, Gleichstellung von Frau und Mann, Kindheit und Jugend sowie Migration zu einer umfassenden Gesellschaftspolitik zusammenführen.⁷⁷ Der Erlass solcher Rahmengesetze auf Ebene von Bund und Kantonen hat sich am jeweiligen verfassungsrechtlichen Spielraum zu orientieren.

7. Empfehlungen

Gestützt auf diesen im Rahmen eines breiten Prozesses erarbeiteten Bericht (Hearings, Expertengruppe) verabschiedet die TAK folgende Empfehlungen:

1. Grundprinzipien der Integrationspolitik

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden einigen sich auf folgendes Integrationsziel: Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung. Zur Verfolgung dieses Ziels stützen sie ihre Integrationspolitik auf vier gleichgewichtige Grundprinzipien ab: „Chancengleichheit verwirklichen“, „Potenziale nutzen“, „Vielfalt berücksichtigen“ und „Eigenverantwortung einfordern“.

2. Grundsätze der Integrationsförderung

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden einigen sich darauf, ihre jeweilige Integrationsförderung an folgenden Grundsätzen zu orientieren:

- Integrationsförderung ist subsidiär zur Verantwortung und zum Engagement der einzelnen Personen sowie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure.
- Integrationsförderung ist umfassend, zielgerichtet und bedürfnisorientiert.
- Integrationsförderung erfolgt in allen gesellschaftlichen Bereichen und liegt in der Verantwortung der jeweils zuständigen Akteure (Regelstrukturen).
- Integrationsförderung findet partnerschaftlich zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren statt.

⁷⁶ Art. 2 BV: 1 Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes. 2 Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes. 3 Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern. 4 Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

⁷⁷ In diesem Sinne hat z.B. der Regierungsrat des Kantons Luzern am 4. Mai 2009 die Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zuhanden des Kantonsrats verabschiedet. Siehe: http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/b_102.pdf.

- Spezifische Integrationsförderung beruht auf angemessen ausgestatteten Strukturen und Massnahmen, die koordinierend, unterstützend und ergänzend zu den Regelstrukturen wirken.

3. Integrationsförderung bei staatlichen Akteuren

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden treffen Vorkehrungen zur sogenannten "transkulturellen Öffnung" der staatlichen Institutionen, indem sie einen klaren politischen Auftrag durch die Entscheidungsträger auf Stufe Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden erteilen, die notwendigen fachlichen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen und die notwendigen Mittel bereitstellen (siehe Empfehlung 6: Spezifische Integrationsförderung).

4. Integrationsförderung bei nichtstaatlichen Akteuren

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden beziehen die nichtstaatlichen Akteure partnerschaftlich mit ein, setzen die notwendigen Rahmenbedingungen und Anreize und fordern die nichtstaatlichen Akteure auf, mit konkreten Aktivitäten zur Integration beizutragen.

5. Prioritäre Handlungsfelder

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden erachten folgende Bereiche im Rahmen der Integrationsförderung als prioritär: Bildung, Arbeit, gesellschaftliche Integration.

6. Spezifische Integrationsförderung

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden erachten eine Weiterentwicklung des Integrationsförderungssystems der Schweiz in folgenden Bereichen als dringlich: Flächendeckende Begrüssung, Information sowie ggf. Erstberatung, professionelle Fachberatung und Projektbegleitung durch Kompetenzzentren, zielgruppenspezifische Massnahmen (interkulturelle Übersetzung und Vermittlung, individuelle Begleitung und gezielte Vereinbarungen, Förderung der Sprache und Bildung von schwer erreichbaren Personen, spezifische Massnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) sowie Förderung der gesellschaftlichen Integration. Dazu ist im Ausländerbereich mittelfristig eine Erhöhung der jährlichen Mittel von heute rund 45 Millionen auf zukünftig rund 175 Millionen Franken vorzusehen, die von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden gemeinsam zu tragen sind. Die Erhöhung der Mittel erfolgt gestaffelt über mehrere Jahre.

In der Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung einigen sich Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden auf folgendes Vorgehen, wobei sie genügend Zeit zur Vorbereitung vorsehen:

- Kantone sowie Städte und Gemeinden sind für die strategische Planung vor Ort sowie die operative Umsetzung der Integrationsförderung zuständig. Sie verfügen dazu über entsprechende Programme, welche die genannten Integrationsmassnahmen gemäss ihrem jeweiligen Bedarf vorsehen.
- Der Bund unterstützt die kantonale und kommunale Integrationsförderung. Er achtet auf Verbindlichkeit in der Umsetzung (Standards, Qualitätssicherung) und lässt gleichzeitig den Akteuren vor Ort Flexibilität und Spielräume, um eine an die Umstände angepasste Umsetzung zu ermöglichen (Zielbandbreiten). Des Weiteren führt der Bund Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Integrationspraxis sowie Projekte mit nationaler Bedeutung durch.
- Der Bund entwickelt weiter in Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden ein System zur kontinuierlichen Ermittlung des Bedarfs und zur Qualitätssicherung der spezifischen Integrationsförderungsmassnahmen (Standards).

7. Information

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden sorgen auf der Grundlage von Informationskonzepten dafür, dass Migrantinnen und Migranten über Arbeit und Leben in der Schweiz und über die Angebote der Integrationsförderung gezielt informiert werden. Die Informationsarbeit ist von einer Willkommenskultur geprägt. Eine zentrale Massnahme der Information der Zugewanderten stellt die Begrüssung sowie die Erstinformati-

on und -beratung dar (siehe Empfehlung 6: spezifische Integrationsförderung). Zudem wird die gesamte Bevölkerung regelmässig über Fragen der Migration und Integration sachlich informiert.

8. Steuerung und Koordination

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden erachten zur Steuerung der Integrations- und Integrationsförderungspolitik folgendes Vorgehen als vordringlich:

- Die jeweiligen politischen Entscheidungsträger (Exekutiven) erlassen einen gezielten Auftrag zur Erarbeitung von Strategien und Aktionsplänen (siehe z.B. Massnahmenpaket des Bundes). Zu deren Entwicklung, Begleitung (Monitoring) und Weiterentwicklung sind Koordinationsgremien aller betroffenen involvierten Departemente und Stellen sowohl auf der politischen Ebene als auch auf der technischen Ebene erforderlich.
- Je staatliche Ebene sind die bestehenden Koordinationsinstanzen (BFM, Integrationsdelegierte, ggf. Kompetenzzentren) so auszustatten, dass sie durch gezielte Massnahmen und finanzielle Anreize der spezifischen Förderung (namentlich im Bereich der „transkulturellen Öffnung“) sowie durch fachliche Beratung, Sensibilisierungsarbeit und Begleitung optimal zur Umsetzung der Strategien und Aktionspläne beitragen (vgl. Empfehlung 6: Spezifische Integrationsförderung).
- Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden führen auf politischer Ebene einen periodischen Integrationsdialog im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz und beziehen dazu Vertreter der Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit ein. Des Weiteren wird im Rahmen der TAK die Entwicklung eines gemeinsamen Kommunikationskonzepts geprüft, das darlegt, wie die Grundprinzipien sowie die Grundsätze der Integrationspolitik und -förderung anschaulich vermittelt werden können. Dazu kann auch eine tripartit getragene Nationale Integrationskonferenz durchgeführt werden.

9. Normativer Handlungsbedarf

Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden setzen sich dafür ein, dass in erster Linie rasch Massnahmen zur Integrationsförderung ergriffen werden, indem namentlich die Empfehlungen 1 bis 8 umgesetzt werden. Im Bereich der Anpassung von Rechtsgrundlagen sehen sie vor,

- die Anliegen der Integrationspolitik bzw. der Integrationsförderung stufengerecht mittels entsprechender Integrationsartikel in die Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen aufzunehmen;
- gesetzgeberische Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung namentlich auch im privatrechtlichen Bereich zu prüfen;
- Rahmengesetze zu prüfen, welche die optimale Wahrnehmung einer koordinierenden, präventiven und subsidiär wirkenden Gesellschafts- und Sozialpolitik zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Sinne von Art. 2 der Bundesverfassung bezwecken.

Kein weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht hingegen im Bereich des Ausländerrechts, d.h. zur Integration allein der Ausländerinnen und Ausländer, namentlich auf Bundesebene.