

Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik

Dokumentation

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

Sekretariat: Konferenz der Kantonsregierungen
Secrétariat: Conférence 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

Inhalt

I. Einleitung	1
II. Bildung	1
II.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung	2
II.2 Formale Bildung	7
II.2.1 Obligatorische Schule (Primarschule bis Sekundarstufe I)	7
II.2.2 Nachobligatorische Bildung (Sekundarstufe II)	12
II.2.3 Tertiärstufe.....	19
II.2.4 Nachholbildung.....	21
II.3 Weiterbildung.....	23
III. Arbeit/Soziale Sicherheit/Gesundheit	26
III.1 Arbeit.....	26
III.2 Invalidenversicherung und Sozialhilfe.....	31
III.3 Gesundheit.....	33
IV. Gesellschaft	37
IV.1 Jugend/Sport/Kultur	37
IV.2 Religion	40
IV.3 Quartierentwicklung	42
IV.4 Sicherheit	44
IV.5 Medien	47
IV.6 Statistik/Forschung	49
V. Politische Partizipation/Einbürgerung	51
Abkürzungsverzeichnis	55

I. Einleitung

Ziel der vorliegenden Dokumentation ist, die im Bericht vom 28. Mai zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 29. Juni 2009 im Kapitel 4.1 (Beitrag/Rolle der staatlichen Akteure) sowie 4.2 (Beitrag/Rolle der nichtstaatlichen Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft) beschriebenen Herausforderungen an den konkreten Themenfeldern Bildung (Kapitel II), Arbeit/Soziale Sicherheit/Gesundheit (Kapitel III), Gesellschaft (Kapitel IV) sowie Politische Partizipation/Einbürgerung (Kapitel V) zu verdeutlichen. Die Handlungsempfehlungen zeigen auf, wie diesen Herausforderungen begegnet werden kann.

Die Dokumentation wurde durch die Projektleitung des TAK-Prozesses „Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik“ (Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Bundesamt für Migration BFM sowie Städteinitiative Sozialpolitik) erarbeitet. Anmerkungen der Expertengruppe sowie von Stellen, die für einzelne Bereiche zuständig sind, wurden weitgehend aufgenommen. **In den Handlungsempfehlungen werden die an den vier Hearings in Bern, Winterthur, Luzern und Lausanne geäusserten Anregungen und Meinungen zusammenfassend wiedergegeben. Sie decken sich nicht zwangsläufig mit der Haltung der Expertengruppe oder der Projektleitung.**

Die folgenden Kapitel und Handlungsempfehlungen wurden von der TAK anlässlich der Verabschiedung des Berichts am 29. Juni 2009 zur Kenntnis genommen.

II. Bildung

Das Recht auf Bildung ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art. 26) aufgeführt und wird im UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹ sowie in der Kinderrechtskonvention² umschrieben. Beiden Übereinkommen ist die Schweiz beigetreten (1992 bzw. 1997). Bildung steht allen ohne jede Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft, Religion, ökonomischem Status, Sprache, Geschlecht, Behinderung etc. zu. Das Recht auf Bildung ist im innerstaatlichen Recht der Schweiz in Artikel 18 (ausreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht) der Bundesverfassung (BV) festgelegt. Darüber hinaus legt das Konkordat über die Schulkoordination von 1970 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) in Artikel 2 den Umfang der Schulbildung fest (bei mindestens 38 Schulwochen pro Jahr und mindestens 9 Jahren). In Kantonen, welche der „Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule“ von 2007 beitreten, dauert der Grundschulunterricht in der Regel elf Schuljahre (inklusive obligatorischer zweijähriger Kindergarten).

Der Bildung, verstanden als lebenslanges Lernen, kommt grosse Bedeutung zu. Dabei geht es nicht allein um den Erwerb von formalen Qualifikationen. Lebenslanges Lernen ist vielmehr als Beitrag zur Bewältigung von Lebenssituationen zu verstehen und gibt immer wieder Anstoss zur Auseinandersetzung mit sich und der Umwelt. In Anlehnung an das Konzept des lebenslangen Lernens, welches sich im internationalen Kontext seit 1996 in der Weiterbildungsthematik etabliert hat, können die unterschiedlichen, sich über ein ganzes Leben erstreckenden Bildungsaktivitäten in drei Kategorien aufgeteilt werden: formale Bildung, nicht-formale Bildung, informelles Lernen.³

¹ Art. 13 und 14, Pakt I vom 16. Dezember 1966.

² Art. 28 und 29, Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.

³ Unter formaler Bildung werden Bildungsgänge verstanden, die zu einem staatlich anerkannten Diplom führen und innerhalb der formalen Bildungsstrukturen verfolgt werden können. Auch die Nachholbildung, die zu nachobligatorischen Abschlüssen führt, ist der formalen Bildung zugeordnet. Sowohl die nicht-formale Bildung als auch das informelle Lernen dienen dem Erwerb weiterer Qualifikationen ausserhalb der formalen Bildungsstrukturen. Erstere umfasst allgemeinbildende oder berufsorientierte Bildungsaktivitäten im organisierten Rahmen von Weiterbildungskursen, Seminaren, Fernstudien oder Privatunterricht. Mit informellem Lernen wird reines Erfahrungslernen gemeint, das nicht in organisiertem Rahmen stattfindet. Dazu zählt Fachliteratur, Hobbys, ehrenamtliche Tätigkeiten, die Handhabung von technischen Geräten und vorbildhaftes Lernen von anderen Personen am Arbeitsplatz.

Die nachfolgenden Unterkapitel entsprechen dieser Aufteilung. Neben einem ersten Kapitel zur Bildung im Frühbereich (II.1) umfasst ein weiterer Teil zur formalen Bildung (II.2) die Bereiche: 1) obligatorische Schule inklusive sonderpädagogischer Bereich, 2) berufliche Grundbildung, 3) allgemeinbildende Abschlüsse, 4) Tertiärstufe sowie 5) die Nachholbildung. Ein dritter Teil behandelt Weiterbildung (II.3), was mehrheitlich der Kategorie der nicht-formalen Bildung zuzuordnen ist, weil sich diese ausserhalb der formalen Bildungsstrukturen abspielt. Dieses Kapitel beinhaltet berufsorientierte⁴ und allgemeinbildende Bildungsaktivitäten, wobei hier insbesondere die sprachliche Bildung im Zentrum steht. Die dritte Kategorie des lebenslangen Lernens, das informelle Lernen, wird bewusst nicht im Bildungskapitel aufgegriffen, weil es vom Inhalt her automatisch Gegenstand nachfolgend behandelter Kapitel zu weiteren Regelstrukturen wird (beispielsweise Gesundheit (III.3), Gesellschaft (IV.), Politische Partizipation (V.)).

II.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Die Grundrechte (Art. 11 BV) garantieren Kindern und Jugendlichen Anspruch auf Förderung ihrer Entwicklung. Gemäss den Sozialzielen (Art. 41 BV) setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung gefördert und in ihrer Integration unterstützt werden. Bund und Kantone tragen zudem bei der Erfüllung ihrer generellen Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung (Art. 67 BV). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass in diesen Bestimmungen auch Kinder im Frühbereich, d.h. im Alter von 0 bis 4 Jahren, angesprochen sind.

In der öffentlichen Diskussion wird dem Frühbereich derzeit grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Einerseits wird im Kontext der Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Ruf nach einem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung immer lauter. Bei der Schaffung entsprechender Angebote wird ausserdem vermehrt auf deren volkswirtschaftlichen Nutzen hingewiesen. Andererseits findet die Bedeutung der frühen Förderung für den Bildungserfolg zusehends Anerkennung. Allgemein anerkannt ist auch der Grundsatz, dass die frühe Förderung einer engen Zusammenarbeit mit der Familie bedarf. Schliesslich geht es im Frühbereich immer auch um den Kinderschutz resp. um frühe Hilfe, mit welcher der Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern wirksam vorgebeugt werden soll. Ziel ist es, Risiken für Kinder möglichst frühzeitig zu erkennen und die Erziehungskompetenz ihrer Eltern zu verbessern. Im Fokus stehen neben den Kindern insbesondere auch schwangere Frauen sowie junge Mütter und Väter in belastenden Lebenslagen.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Im Frühbereich gibt es diverse Einrichtungen und Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.⁵ Diese basieren auf Freiwilligkeit und liegen in der Regel in der Verantwortung der Gemeinden oder von Privaten und werden in der Schweiz nicht zum öffentlichen Schulwesen gezählt. Zur Deckung der Betriebskosten werden Elternbeiträge erhoben. An den Kosten für die Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligen sich zudem die Kantone und die Gemeinden, aber auch der Bund und die Arbeitgeber.

Der Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung wird gesamtschweizerisch in einem sehr allgemeinen Rahmen auf der Grundlage des Artikels 316 des Zivilgesetzbuches (ZGB) in der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) geregelt.⁶ Einzig Kindertagesstätten und Kinderhorte sind bewilligungspflichtig. Für die Aufnahme von Kindern in Tagesfamilien besteht nur eine Meldepflicht. Die Kantone können weitere Bestimmungen erlassen, die das Pflegekinderwesen bzw. die familienergänzende Kinderbetreuung zusätzlich regeln. Diese Möglichkeit haben verschiedene Kantone wahrgenommen.⁷ Der

⁴ Das Berufsbildungsgesetz (BBG) verwendet die Bezeichnung „berufsorientierte“ anstelle von „beruflicher“ Weiterbildung. So trägt man besser den Schnittstellen zur gesellschafts- und freizeitorientierten Weiterbildung Rechnung.

⁵ Die Bezeichnungen und die Namensgebung sind regional verschieden und beziehen sich teilweise auf Angebote während der obligatorischen Schulzeit. Zu nennen sind z. B. Spielgruppen, Krippen/Kindertagesstätten, Horte/Tagesheime, Tagesfamilien etc.

⁶ Die Verordnung legt fest, ab wann eine behördliche Bewilligung eingeholt werden muss. Eine Bewilligung ist erforderlich, wenn mehrere Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber zur Betreuung aufgenommen werden. Zuständig für die Bewilligung und Aufsicht ist die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom Kanton bezeichnete Stelle.

⁷ Die Kantone LU und ZG verfügen z. B. über eigene Gesetze zur familienergänzenden Kinderbetreuung und kantonale Pflegekinderverordnungen. In den Kantonen SZ und NW enthält das Sozialhilfegesetz Bestimmungen, welche die familienergänzende Kinderbetreuung

Verband Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) hat Mindeststandards (Richtlinien) festgelegt, zu deren Einhaltung sich die Mitgliedsbetriebe verpflichten.⁸ Die Zentralschweizer Fachstelle Kinderbetreuung hat Qualitätsstandards für Kinderkrippen und für die Vermittlung und Begleitung von Tagesfamilien entwickelt, nach denen mehrere Kantone (z. B. OW, NW) die Gesuche nach Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung beurteilen.⁹

Für die Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung gibt es keine Bildungspläne bzw. Curricula, sie besitzen vorwiegend einen Betreuungsauftrag. Leitbilder von Kindertagesstätten oder Leitideen von Verbänden geben Grundsätze für die Betreuung und Förderung der Kinder vor.

Im föderalistischen System der Schweiz liegt die Zuständigkeit für den Frühbereich bei den Kantonen und Gemeinden. In einigen Kantonen ist die Bildungsdirektion zuständig, in anderen sind es die Sozialdepartemente. Auf interkantonaler Ebene hat Anfang 2008 eine Klärung stattgefunden: Demnach liegt die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren bei der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Die Kantone arbeiten im Bereich der Sozial- und Familienpolitik eng mit dem Bund zusammen (vgl. Art. 41 und 116 BV). Auf Bundesebene befassen sich verschiedene Stellen direkt oder indirekt mit Familienfragen. Koordinierend zuständig ist das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, in dem das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FGG) bearbeitet wird. Dem Bund kommen darüber hinaus weitreichende Kompetenzen im Bereich des Kindesschutzrechtes zu (vgl. Art. 122 Abs. 1 BV).¹⁰

Laufende Massnahmen

Bereich familienergänzende Kinderbetreuung: Das Angebot an Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Verschiedene Kantone haben rechtliche Grundlagen geschaffen, um den Aufbau von familienergänzenden Einrichtungen zu fördern. In der französisch- und der italienischsprachigen Schweiz ist der Anteil der Haushalte, die ein familienergänzendes Betreuungsangebot nutzen, grösser als in der Deutschschweiz. Die Nachfrage ist in Städten deutlich höher als in Agglomerationen und ländlichen Gebieten. Das Angebot an familienergänzenden Plätzen ist in grösseren Kantonen und Städten stärker ausgebaut als in ländlichen Kantonen und kleineren Gemeinden.

Der Bund unterstützt die Kinderbetreuung heute auf zwei Ebenen: Zum einen subventioniert er direkt Angebote, zum anderen entlastet er die Eltern mittels Steuerabzügen. Gesetzliche Grundlage für diese Aktivitäten ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Dieses ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft und stützt sich auf Art. 116 Abs. 1 BV. Konkret handelt es sich um ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Zusätzlich werden im Rahmen dieses Impulsprogrammes Pilotprojekte subventioniert, in denen die Einführung von Betreuungsgutscheinen erprobt wird. Der Bundesrat hat am 12. Dezember 2008 in seiner Antwort auf eine entsprechende Motion der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-NR) die Verlängerung des Impulsprogrammes als sinnvoll bezeichnet. Zurzeit arbeitet das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) an einer Teilrevision der PAVO, die künftig sämtliche Betreuungsformen umfassen soll. Ziel ist es unter anderem, der in den letzten Jahren stark gestiegenen Bedeutung familienergänzender Betreuung Rechnung zu tragen.

Bereich Frühe Förderung: Spätestens mit Einsetzen der Diskussionen über die Ergebnisse der PISA-Studie griff auch die Politik das Thema „Frühe Förderung von Kindern“ auf, namentlich im Zusammenhang mit der Integration von Kindern aus bildungsfernen Milieus, die zusätzlich möglichst früh an die Unterrichtssprache

näher regeln.

⁸ Siehe: http://www.krippenverband.ch/fileadmin/user_upload/intranetdokumente/geschaeftsstelle/KiTaS_RL_2008_01.pdf.

⁹ Siehe: www.fachstellekinder.ch.

¹⁰ Dies gestützt auf seine verfassungsmässige Kompetenz im Bereich des Zivilrechts (Art. 122 Abs. 1 BV). Zu erwähnen sind – neben der Vormundschaft und Beiratschaft – in erster Linie die Kindeschutzbestimmungen von Art. 307ff. ZGB, die bei Gefährdung des Kindeswohls der Vormundschaftsbehörde die Anordnung von geeigneten Massnahmen erlaubt (Art. 307ff. ZGB).

herangeführt werden sollten. Auf allen staatlichen Ebenen wurden Studien¹¹ in Auftrag gegeben, Pilotprojekte lanciert und erste Erfahrungen ausgetauscht. Einzelne Kantone (z. B. FR und BS, geplant ausserdem in ZH und SH) und Städte (z. B. Bern, St. Gallen, Winterthur) haben so genannte Frühförderkonzepte entwickelt. Es fehlt momentan allerdings ein Überblick über die Zahl und den Umfang (Aufwendungen) der zahlreichen Initiativen zur frühen Förderung auf kantonaler und kommunaler Ebene. Als erster Schweizer Kanton führte Basel-Stadt eine obligatorische Sprachspielgruppe für dreijährige Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen ein.¹² Die Kosten für den Besuch der Spielgruppe übernimmt der Kanton (Projektkosten: ca. 1,65 Mio. Franken, die jährlich wiederkehrenden Kosten belaufen sich auf ca. 1,5 Mio. Franken). Dieser Eingriff in die Elternrechte wird damit gerechtfertigt, dass das Bildungsrecht der benachteiligten Kinder höher zu gewichten sei als die elterlichen Erziehungsrechte. Im Kanton Luzern reichten im Februar 2008 mehrere CVP-Kantonsrätinnen und -räte eine entsprechende Motion ein. Der Kanton Zürich und die Stadt St. Gallen prüfen derzeit mit nicht obligatorischen Projekten, wie sie nicht deutschsprachige Kleinkinder fördern können. Auch im Rahmen der Arbeiten rund um den „Bildungsraum Nordwestschweiz“ steht die frühe Förderung in deutscher Sprache vor der Einschulung zur Diskussion.

Herausforderungen

Bereich familienergänzende Kinderbetreuung: Trotz neuerer Entwicklungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen nach wie vor bedeutend grösser als das Angebot. Es besteht weiterhin ein grosser Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen. Eine Nationalfondsstudie zur familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz aus dem Jahr 2005 hält fest, dass hierzulande unter Berücksichtigung von regionalen Unterschieden noch immer rund 50'000 Betreuungsplätze fehlen.

Heute wird die Aufgabe der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht nur darin gesehen, die Erwerbstätigkeit der Eltern zu ermöglichen. Von Expertinnen und Experten wird betont, dass eine frühe und umfassende familienergänzende Kinderbetreuung eine wichtige Intervention zur Stützung und Entlastung der Familie ist. Weiter stellt diese Betreuung eine wichtige Massnahme zur Integration und Sozialisation von Kindern mit Migrationshintergrund und Kindern mit bildungsfernem Familienhintergrund dar. Für diese Kinder können die Bildungschancen erhöht werden, indem sie beim Erwerb jener Grundkompetenzen gefördert werden, die für eine erfolgreiche Schullaufbahn entscheidend sind. Kinder von Zugewanderten nutzen die Angebote der familien- und schulergänzenden Betreuungsstrukturen (Krippen, Mittagstische, Aufgabenhilfe etc.) zurzeit jedoch weniger als Schweizer Kinder.

Bereich Frühe Förderung: Die Diskussion rund um die familienergänzende Kinderbetreuung hat gezeigt, dass es in der Praxis nicht mehr allein um die blosse Betreuung resp. um das Schliessen von Betreuungslücken gehen sollte. Frühe Förderung wird heute vermehrt auch unter dem Bildungsaspekt diskutiert. So haben verschiedene Studien bei Kindern, die in den Kindergarten eintreten, grosse Kompetenzunterschiede nachgewiesen.¹³ Im internationalen Vergleich ist die Schweiz punkto früher Förderung bestenfalls Mittelmass.¹⁴ Sie gehört zu den wenigen Ländern, in denen Kinder unter sechs Jahren noch ohne kohärentes Konzept gebildet und erzogen werden. Die Schweiz investiert beispielsweise nur einen Viertel dessen, was Dänemark für frühkindliche Bildung ausgibt (und weniger als die Hälfte im Vergleich zu Deutschland oder Schweden). Zwar gibt es inzwischen viele Bemühungen im Frühbereich, sie haben jedoch keinen ganzheitlichen Ansatz und fokussieren kaum auf den Bildungsaspekt. Frühkindliche Bildung hat jedoch für alle nachfolgenden Bildungsprozesse eine Schlüsselfunktion. Es geht dabei jedoch nicht um ein klar definiertes Lern-

¹¹ Vgl. z. B. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2009): Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder; Margrit Stamm (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission; Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008): Familien – Erziehung – Bildung; EKFF (2008): Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandesaufnahme.

¹² Der Kanton Basel-Stadt misst der Sprachförderung schon seit längerem grosse Bedeutung bei: So liegt einerseits ein Gesamtsprachenkonzept vor. Das Projekt „Sprach- und Kulturbrücke“ ist andererseits seit 1997 für viele Schulhäuser ein unverzichtbares Element des Schulalltags geworden. Zudem steht den Lehrkräften ein Leitfaden zur Schulung fremd- und mehrsprachiger Kinder und Jugendlicher zur Verfügung.

¹³ Vgl. Margrit Stamm (2004): Lernen und Leisten im Kopf? Eine empirische Studie zur Bildungsförderung im Vorschulalter.

¹⁴ Die folgenden Angaben wurden einer Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission Projektgruppe Frühkindliche Bildung in der Schweiz entnommen. Siehe: www.fruehkindliche-bildung.ch/fileadmin/documents/aktuell/informationen_fuer_medien_schaffende/2009/Medienmitteilung_D.pdf.

programm. Kinder sollen vielmehr in ihren Lernprozessen unterstützt werden, indem ihnen eine anregende soziale und materielle Umgebung geboten wird. Da viele Kinder heute in einem kinderarmen oder wenig kinderfreundlichen Umfeld aufwachsen, können Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung ideale „Lernorte“ bieten. Dazu müssen diese künftig noch verstärkt Bildungs- und Erziehungsaufgaben übernehmen, indem die emotionale, soziale und kognitive Entwicklung der Kinder sowie ihre Gesundheit gezielt gefördert werden, wobei das Spiel immer im Zentrum des Erziehungs- und Bildungsgeschehens steht.

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Anliegen der Integration von Kindern Rechnung zu tragen (Art. 53 Abs. 4 AuG). Aus integrationspolitischer Sicht besteht die zentrale Herausforderung darin, die Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund zu verbessern. Dabei ist die Mehrsprachigkeit der Kinder mit Migrationshintergrund als Chance zu verstehen und zu nutzen.

Der gute Erwerb der Erstsprache, die in der Familie mit dem Kind gesprochen wird, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung von Sprachkompetenzen, unter anderem auch für den Erwerb einer Schweizer Landessprache. Die Sprachentwicklung ist bei allen Kindern ab den ersten Lebensjahren zu unterstützen und zu fördern. Spracherwerb beginnt bereits unmittelbar nach der Geburt, Kinder lernen in der Regel die Grundstrukturen der in ihrer Familie gesprochenen Sprache „beiläufig“, d.h. unbewusst. Dabei wird jedoch die Grundlage für das spätere explizite Lernen weiterer Sprachen gelegt. Eltern sind in dieser ersten Phase in der Regel die wichtigsten Bezugspersonen für ihre Kinder. Es ist entscheidend, dass sie viel und variationsreich mit ihren Kindern sprechen und zwar in derjenigen Sprache, die sie selbst am besten beherrschen. Viele Eltern sind sich der Bedeutung dieses frühen Spracherwerbs jedoch nicht bewusst. Alle Eltern sind deshalb proaktiv für die Bedeutung der sprachlichen Bildung zu sensibilisieren und in ihren erzieherischen Kompetenzen zu unterstützen. Für Eltern mit Migrationshintergrund kann es dabei aus verschiedenen Gründen schwierig sein, ihre Kinder unterstützend zu begleiten.

Nicht nur die Eltern, sondern auch die Fachkräfte in den Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung müssen die nötigen Kompetenzen entwickeln und dafür qualifiziert werden, den Stand der Entwicklung von Kindern individuell zu erfassen und diese in geeigneter Form zu fördern. Kinder mit Migrationshintergrund sollen so früh wie möglich die für einen chancengleichen Schulstart erforderlichen Kenntnisse der ortsüblichen Landessprache erwerben können.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Potenziale in der Gemeinde nutzen: Die in den Gemeinden bestehenden familienergänzenden Betreuungsangebote wie Kindertagesstätten, Krippen, Horte, Spielgruppen, Tagesmüttervereine etc. bilden eine Angebotspalette mit einem hohen Potenzial für die Frühförderung. Die Verantwortlichen dieser kommunalen Angebote sind gefordert, sich zu vernetzen und eine gemeinsame Grundlage zur Entwicklung eines Frühförderangebots vor Ort zu entwickeln. Dazu müssen die bestehenden familienergänzenden Betreuungsangebote ihre betrieblichen Rahmenbedingungen und die pädagogischen Konzepte vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen an die Frühförderung überprüfen und weiterentwickeln.

Entwicklung von Förderkonzepten: Zur Unterstützung der Gemeinden erarbeiten die Kantone in enger Zusammenarbeit mit den Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung – Verband Kindertagesstätten Schweiz (KiTaS), Verband Ausbildungsstätten für Spielgruppenleiterinnen und Spielgruppenleiter Schweiz (VASS), Interessengemeinschaft Spielgruppen Schweiz etc. – pädagogische Förderkonzepte für den Frühbereich. Sprachliche und interkulturelle Kompetenzen sind als zentrale Förderziele in den Konzepten festgehalten. Gestützt darauf entwickeln die Kantone in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren – Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung, Mütter- und Väterberatung, Pädiater, Arbeitgeber, Integrationsfachstellen etc. – kantonale Programme, die darlegen, mit welchem Ziel und nach welchen Kriterien die

bereitgestellten Mittel investiert werden.

Impulsprogramm durch den Bund: Der Bund prüft, ob das Impulsprogramm „Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung“ an die Anliegen der Frühförderung anzupassen sei und ob dieses über 2011 hinaus weitergeführt werden soll. Dabei werden insbesondere Anreize zur qualitativen Weiterentwicklung der familienergänzenden Betreuungsstrukturen im Bereich der Frühförderung geschaffen. Im Rahmen der Teilrevision der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) prüft der Bund die Festlegung von Qualitätsstandards für die Aufsicht und Bewilligungen in Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung, die den wachsenden Anforderungen an die Frühförderung gerecht werden.

Stärkung der Elternarbeit: Der Mitwirkung der Eltern ist in allen Konzepten und Programmen besonders Rechnung zu tragen. Insbesondere sind Eltern in ihren Kompetenzen und Ressourcen zu stärken und darin zu unterstützen, ihrem Kind ein Umfeld zu schaffen, das seiner Entwicklung auf allen Ebenen förderlich ist. Dazu sind Eltern zu motivieren, die Erstsprache in der Familie zu pflegen und ein kommunikatives Klima zu schaffen. Um die Teilhabe an Angeboten der Frühförderung sicherzustellen, sind für bildungsferne und fremdsprachige Familien hinführende Angebote vorzusehen (z. B. Hausbesuchsprogramme, Massnahmen der direkten Informationsvermittlung etc.). Dabei kann mit interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern zusammengearbeitet werden.

Schulung der Betreuungspersonen: In der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Betreuungspersonen im Frühbereich sind der Erwerb interkultureller Kompetenzen, pädagogische Sprachförderkompetenzen sowie Kenntnisse über den Zweitsprachenerwerb obligatorisch zu verankern. Darüber hinaus ist die Fachkompetenz des Betreuungspersonals in Bereichen wie Elternarbeit, Zusammenarbeit mit Fachleuten, Früherkennung, Zusammenarbeit in einem interkulturell zusammengesetzten Team etc. gezielt zu stärken. Im Sinne der Öffnung der Institutionen sind Migrantinnen und Migranten zu ermutigen, Berufe in der Kinderbetreuung zu ergreifen, damit ihre Erfahrungen und Kompetenzen systematisch sowohl in der Ausbildung als auch im Berufsleben einbezogen werden.

Begleitung der Betreuungspersonen: Da eine Vielzahl der Fragen und Probleme der interkulturellen Arbeit im direkten Praxiskontext auftritt, sind in den Kinderbetreuungsinstitutionen auch Zeitfenster für die Reflexion über die tägliche Arbeit sowie Praxisbegleitung und Fachberatungen zur interkulturellen Arbeit als kontinuierliche Angebote vorzusehen. Dabei sind die Unsicherheiten von Betreuungspersonen abzubauen und genügend Hilfestellungen im Alltag zur Verfügung zu stellen, damit insbesondere Migrantenkinder nicht mehr pauschalisierend als Problemkinder wahrgenommen werden.

Vernetzung und Zusammenarbeit: Das Thema Frühförderung bedarf insgesamt eines bereichsübergreifenden, interdisziplinären Ansatzes und zwar auf der politischen Ebene wie auch in der Praxis. Dazu prüfen Bund, Kantone und Gemeinden die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für eine verbindliche Zusammenarbeit von Fachpersonen aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales, Vormundschaft, Kinder- und Jugendschutz, Integrationsförderung etc. Kooperation und Vernetzung sind komplexe und permanente Prozesse, die Ressourcen, Kompetenzen und Fachkoordination brauchen. Ziel ist, sowohl die verwaltungsinternen als auch -externen Stellen für das gemeinsame Anliegen der Frühförderung zu gewinnen. Dazu sind Kooperationsstrukturen zu entwickeln, die sowohl auf Ebene der Verwaltung als auch der Lebensräume die Massnahmen koordinieren. Ziel ist, die – oft bereits existierenden – verschiedenen Förderangebote im Lebenslauf der Kinder optimal miteinander zu verknüpfen und aufeinander abzustimmen.

II.2 Formale Bildung

II.2.1 Obligatorische Schule (Primarschule bis Sekundarstufe I)¹⁵

In der Schweiz ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet (Art. 19 BV). Auf jeder Schulstufe stellt sich daher die Aufgabe, das Potenzial aller Kinder und Jugendlichen möglichst gut zu fördern und ihnen gleiche Bildungschancen zu geben. Damit leistet das Bildungswesen einen wesentlichen Beitrag zu deren Integration in unsere Gesellschaft. Als Leitgedanken hat die EDK bereits 1991¹⁶ festgehalten, dass „alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren [sind]. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden. Die Integration respektiert das Recht des Kindes, Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu pflegen“. Die Schule müsse auf allen Stufen „zur Achtung vor den Mitmenschen, zur Toleranz unter religiösen, ethnischen, sozialen u. a. Gruppen und zum Frieden unter den Völkern [...] erziehen. Unterricht und Erziehung in der Schule wirken darauf hin, dass offene und versteckte Formen von Rassismus bewusst gemacht und bekämpft werden und dass die Begegnung mit fremden Menschen und Gruppen angstfrei und offen verlaufen kann.“¹⁷ Gelingt diese Qualifizierungs- und Integrationsarbeit, profitieren davon die einzelnen Menschen ebenso wie die Allgemeinheit. Schule ist daher ein Schlüsselbereich der Integrationsförderung.

Ist-Zustand

In der Schweiz bieten alle Kantone Kindern ein bis zwei Jahre unentgeltlichen Vorschulunterricht („Kindergarten“, „école enfantine“) an, im Kanton Tessin sind es drei Jahre („scuola dell'infanzia“). Gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik BFS absolvieren die meisten Schülerinnen und Schüler in der Schweiz die Vorschule und den obligatorischen Unterricht in der öffentlichen Schule ihrer Wohngemeinde, auf Vorschulstufe besuchen lediglich 8.9%, auf Primarstufe 2.7% sowie auf Sekundarstufe I 4.7% eine Privatschule. Der Eintritt in die obligatorische Schule erfolgt heute mit erfülltem 6. Altersjahr. Die obligatorische Schule dauert neun Jahre¹⁸, wobei die Primarschule heute in der Mehrheit der Kantone die Schuljahre 1 bis 6 umfasst. Auf der anschliessenden Sekundarstufe I (Schuljahre 7 bis 9) werden die Schülerinnen und Schüler in allen Fächern oder in einem Teil der Fächer in Leistungsgruppen unterrichtet.

Trotz der zunehmend integrativen Ausrichtung des sonderpädagogischen Angebots werden immer mehr Schülerinnen und Schüler in der Schweiz in Sonderklassen und -schulen unterrichtet – im internationalen Vergleich belegt die Schweiz damit einen Spitzenplatz. Die Unterschiede zwischen den kantonalen Zuweisungspraxen sind gross.¹⁹

Die Schulpflicht gilt grundsätzlich für alle Kinder, einschliesslich der Kinder, die sich nur befristet in der Schweiz aufhalten wie beispielsweise Kinder von Asylsuchenden oder von Flüchtlingen sowie Kinder, die keinen rechtmässigen Aufenthalt haben. Für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf kann die Schulpflicht früher einsetzen und bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgedehnt werden. Für die Erfüllung der Schulpflicht sind die Personen verantwortlich, die das Kind bzw. die Jugendlichen konkret betreuen (Art. 300 ZGB). Die Mitwirkung der Eltern/Erziehungsberechtigten wird in der Regel in den kantonalen Schul- und Bildungsgesetzen aufgeführt. In neueren kantonalen Erlassen ist eine verstärkte Tendenz feststellbar, Eltern vermehrt einzubinden.

¹⁵ Die Angaben zum Bildungswesen stützen sich im Wesentlichen auf den Schweizer Beitrag für die Datenbank „Eurybase – The database on education systems in Europe“, Resultat einer Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) und der EDK vom 5. November 2007. Siehe: <http://www.edk.ch/dyn/12961.php>.

¹⁶ EDK-Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991.

¹⁷ EDK-Erklärung zum Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Rassendiskriminierung 24. Oktober 1991. Siehe: http://edudoc.ch/record/25488/files/EDK-Erklärung_d.pdf.

¹⁸ Eine Ausdehnung des Obligatoriums auf die Vorschule ist geplant im Rahmen der neuen Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat; vgl. „Laufende Massnahmen“). In gut einem Drittel der Kantone ist der Besuch der Vorschule bereits heute obligatorisch. Seit dem aktuellen Schuljahr ist der Besuch des Kindergartens in der Hälfte aller Kantone obligatorisch.

¹⁹ Vgl. Urs Moser; Andrea Lanfranchi: Ungleich verteilte Bildungschancen, in: EKFF (2008): Familien – Erziehung – Bildung, S. 10-21, hier S. 13.

Zuständigkeiten

Die Kantone sind mit ihren Gemeinden vollumfänglich für die Regelung und den Vollzug der obligatorischen Schule (Primarstufe und Sekundarstufe I) sowie der Vorschule zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Zusammen mit den Gemeinden finanzieren sie mehr als 90% der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand. Jeder Kanton verfügt über eigene Rechtsgrundlagen für den Bereich der Bildung. Für wichtige Bereiche gelten gesamtschweizerische Vorgaben (Schuleintrittsalter, Dauer der obligatorischen Schule), eine Ausweitung dieser Vorgaben erfolgt in den nächsten Jahren auf Basis eines neuen Staatsvertrages der EDK (HarmoS-Konkordat, vgl. „Laufende Massnahmen“).

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben letztere im Jahr 2008 die alleinige organisatorische, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die sonderpädagogische Bildung von Kindern und Jugendlichen sowie für Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten übernommen. Im Jahr 2007 hat die EDK die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) verabschiedet.

Die Aufgaben im Bereich der Bildung werden in der Regel vom kantonalen Erziehungsdepartement bzw. der Bildungsdirektion wahrgenommen. Aufgaben im Bereich der Vorschulerziehung fallen in gewissen Kantonen dem kantonalen Gesundheits- oder Sozialdepartement zu. Alle Kantone haben Beauftragte für interkulturelle Schulfragen bezeichnet.

Die EDK²⁰ koordiniert die Zusammenarbeit auf gesamtschweizerischer bzw. interkantonaler Ebene. Die Bearbeitung von migrationsspezifischen Themen ist eine permanente Arbeit der EDK, die zudem zahlreiche Berührungspunkte mit aktuellen Schwerpunkten der EDK hat (z. B. HarmoS, Sprachenunterricht, Tagesstrukturen, Bildungsstandards usw.). Die EDK hat zu diesem Zweck eine ständige Kommission „Bildung und Migration“ eingesetzt. Darüber hinaus fördert die EDK den Informations- und Meinungs austausch zwischen den Kantonen, indem sie ein Netzwerk von Ansprechpersonen in den Kantonen unterhält und alle zwei Jahre eine schweizerische Tagung (CONVEGNO) für ein erweitertes Fachpublikum organisiert.

Die Kantone können verschiedene Befugnisse den Gemeinden übertragen (in erster Linie z. B. das Einrichten und Führen von Bildungseinrichtungen, die zeitliche Gestaltung des Stundenplans, Schul- und Ferienordnungen etc.). Die Gemeinden sind Träger der Schulen; für Schulen der Sekundarstufe I ist teilweise auch der Kanton zuständig. In der Gemeinde befasst sich – mit Ausnahme der Städte – in der Regel eine besondere Kommission, die lokale Schulbehörde (Schulkommission, Schulpflege, Schulrat etc.) mit dem Schulwesen. Die Stellung der lokalen Schulbehörde gegenüber der kommunalen Exekutive sowie die Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen im Bereich des Schulwesens lassen sich nicht allgemeingültig beschreiben und werden durch das kantonale Recht bestimmt.

Laufende Massnahmen

Im Bildungsbereich sind verschiedene Reformen im Gange, die integrationsspezifischen Anliegen Rechnung tragen (z. B. systematischere Berücksichtigung der migrationsspezifischen Problematik bei der Qualitätsentwicklung der Bildungssysteme, griffige Anschlusslösungen beim Übergang obligatorische Schule – Sekundarstufe II/Berufsbildung). Was die obligatorische Schule betrifft, steht für die eingeleiteten Massnahmen die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Schule (HarmoS-Konkordat, 2007 durch die EDK verabschiedet). Dieses verfolgt namentlich eine frühere und flexiblere obligatorische Einschulung, die Einführung und regelmässige Überprüfung von nationalen Bildungsstandards und das Zurverfügungstellen von bedarfsgerechter familienergänzender Betreuung. Diese Massnahmen sind gerade auch für eine weiter verbesserte Integration von Schülerinnen und Schülern mit einem bildungsfernen Hintergrund von grosser Bedeutung.

²⁰ Grundlage der EDK bilden das Schulkonkordat von 1970, die Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993 und die verschiedenen Finanzierungs- und Freizügigkeitsabkommen.

Für die Schulung von Kindern mit Migrationshintergrund hat die EDK bereits 1991 grundlegende Empfehlungen erlassen²¹: So wurden die Kantone unter anderem aufgefordert, bereits im Vorschulalter einen unentgeltlichen Unterricht in der lokal gesprochenen Sprache anzubieten und eine Förderung in der heimatlichen Sprache zu unterstützen. Dabei sollen auch die Eltern in den Integrationsprozess einbezogen werden. In der Beurteilung der Schülerinnen und Schüler sowie bei Promotions- und Selektionsentscheiden sollen in Zukunft die Fremdsprachigkeit und das Mehrwissen in der heimatlichen Sprache und Kultur angemessen berücksichtigt werden.²² Es ist zu vermeiden, dass fremdsprachige Schülerinnen und Schüler nur aufgrund mangelnder Kenntnisse der Unterrichtssprache in Hilfs- und Sonderklassen eingewiesen werden oder ein Schuljahr wiederholen müssen. Bei Bedarf ist den betroffenen Kindern in Zukunft ausserschulische Hilfe anzubieten. Darüber hinaus empfiehlt die EDK, die Lehrerschaft in der Weiterbildung auf den Unterricht in multikulturellen Klassen vorzubereiten, die Zusammenarbeit zwischen ausländischen und einheimischen Lehrkräften zu fördern und bei der Erarbeitung von Lehrmitteln, Lehrplänen etc. sowie bei der Schulorganisation insgesamt die Bedürfnisse der fremdsprachigen Kinder und die Anliegen einer interkulturellen Erziehung aller Schülerinnen und Schüler miteinzubeziehen.

In ihrem aktuellen Tätigkeitsprogramm hat die EDK erklärt, dass sie integrationspolitisch relevante Zielsetzungen in den laufenden bildungspolitischen Reformen verstärkt berücksichtigen will.²³ So verpflichten sich beispielsweise die dem HarmoS-Konkordat beitretenden Kantone, den erstsprachlichen Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund organisatorisch zu unterstützen (vgl. Art. 4 Abs. 4 HarmoS-Konkordat). Insgesamt hat sich die EDK im Tätigkeitsbereich „Bildung und Migration“ für die nächsten Jahre fünf bildungspolitische Schwerpunkte gesetzt: Recht auf Bildung gemäss Bundesverfassung; Zweitsprachförderung (Förderung der lokalen Standardsprachen); Erstsprachförderung für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund; Interkulturelle Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sowie Zusammenarbeit mit und Bildung von Eltern mit Migrationshintergrund.

Bund und Kantone haben in den letzten Jahren zahlreiche Studien in Auftrag gegeben sowie Berichte erarbeitet zu den Herausforderungen, die sich dem Bildungssystem angesichts der grossen soziokulturellen Vielfalt stellen.²⁴

Mit der Veröffentlichung der PISA-Studie haben sich in der Schweiz die Aktivitäten zur Integration von Schülern und Schülerinnen mit Migrationshintergrund intensiviert: Über die Hälfte der Kantone startete Projekte zur Förderung bzw. Integration von fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern. Im Vordergrund stehen Massnahmen, die auf eine Erhöhung der Integrationsfähigkeit von Schulen bzw. der Qualität von multikulturellen Schulen zielen sowie Ergänzungen und Überarbeitungen von Lehrplänen. Stellvertretend für diese Initiativen sei beispielsweise das von der Bildungsdirektion des Kantons Zürich unter dem Titel „Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)“ lancierte Programm zur Förderung des Schulerfolgs, der Chancengleichheit und der Integration genannt. Mit dem neuen Volksschulgesetz des Kantons Zürich ist QUIMS inzwischen Bestandteil der bildungspolitischen Gesetzgebung geworden.²⁵ Künftig erhalten alle Volksschulen, die einen Anteil fremdsprachiger und ausländischer Kinder von mindestens 40 % aufweisen, zusätzliche Mittel von der Bildungsdirektion, um den Schulerfolg, die Sprache und die Integration mit spezifischen Massnahmen zu

²¹ Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991. Siehe: http://edudoc.ch/record/24317/files/EDK-Empfehlungen_d.pdf?ln=deversion=1.

²² Vielerorts können Kinder mit Migrationshintergrund und einer anderen Erstsprache als die in der Schule gelehrt lokale Schulsprache auf freiwilliger Basis Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) besuchen. Siehe: <http://edk.ch/dyn/19191.php>.

²³ Vgl. Tätigkeitsprogramm 2008 – 2014 der EDK vom 12. Juni 2008. Siehe: http://www.edudoc.ch/static/web/edk/tgpro_d.

²⁴ Vgl. Bildungsdirektion Kanton Zürich (2006): Bildung, Integration und soziokulturelle Vielfalt. Bericht (redigierte Fassung vom 7.12.2007 siehe: http://www.bildungsdirektion.zh.ch/internet/bi/de/BR/BRB_2008.SubContainerList.SubContainer1.ContentContainerList.0011.DownloadFile.pdf).

²⁵ Der Kanton Zürich, die Schulgemeinden und die Schulen haben laut Art. 25 des neuen Volksschulgesetzes den Auftrag, dort zusätzliche Massnahmen durchzuführen, wo viele Kinder und Jugendliche mit nichtdeutscher Erstsprache und aus den tieferen Sozialschichten unterrichtet werden. Auch diese Schulen sollen ein hohes Leistungsniveau, gerechte Bildungschancen und die Integration aller Schülerinnen und Schüler gewährleisten. QUIMS-Schulen werden vom Kanton fachlich und finanziell unterstützt. Der Kanton Zürich leistet Beiträge zwischen 30'000 und 60'000 Franken pro Schuleinheit und Jahr, je nach Grösse und Belastung. Hinzu kommt ein breites Beratungs- und Weiterbildungsangebot durch den Kanton.

fördern.²⁶ Darüber hinaus hat der Zürcher Bildungsrat Leitlinien zu den Integrationsaufgaben im Bildungsbereich verabschiedet. Sie gelten für alle Schulstufen und beziehen auch die vorschulische Lernförderung ein.²⁷

Die Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) hat das Netzwerk „Sprachförderung in mehrsprachigen Schulen“ (netzwerk sims) gegründet, an dem sich derzeit 19 Schulen beteiligen. Im Zentrum des bis 2011 dauernden Projekts stehen die sprachliche Förderung aller Kinder sowie die Vernetzung der beteiligten Schulen untereinander. Durch schulinterne Weiterbildung, Erprobung und Entwicklungsarbeit in der Praxis optimieren die Schulen ihre Unterrichtsqualität.²⁸

An der Nahtstelle von Schule und Familie sind in den letzten Jahren verschiedene schulergänzende Angebote entstanden. Zu nennen sind etwa Tagesschulen, Mittagstische, betreute Aufgabenhilfen etc.²⁹ Der PISA-Aktionsplan der EDK³⁰ plädiert explizit für ein Handlungsfeld familienergänzender Betreuungsangebote: Diese können Nachteile von Fremdsprachigkeit und sozialer Benachteiligung abfedern helfen. Verschiedene Kantone (z. B. ZH, AG, BE) und Städte haben dieses Anliegen aufgenommen und sind daran, möglichst flächendeckend Tagesstrukturen einzuführen.³¹

Herausforderungen

14% der Schulkinder sind nicht in der Schweiz geboren – etwa gleich viele sprechen zu Hause nicht die Sprache des Wohnorts. 7% haben nicht die ganze Schulzeit in der Schweiz verbracht. Kinder mit Migrationshintergrund werden überdurchschnittlich oft in Einschulungsklassen mit besonderem Lehrplan versetzt, vom regulären Schulbeginn dispensiert und in den Kindergarten zurückgestellt oder sie müssen die erste Primarschulklasse repetieren. Auch in der weiteren Schullaufbahn gehen Kinder mit Migrationshintergrund doppelt so häufig in Schulen mit geringen Anforderungen (Grundanforderungen). Damit haben sie schlechtere Voraussetzungen für den Übergang ins Arbeitsleben. Zudem werden Kinder mit Migrationshintergrund bei gleicher Leistung eher einer Sonderklasse zugewiesen. Es gibt Hinweise darauf, dass in der Schweiz soziale Ungleichheiten beim Übertritt von der Primar- in die Sekundarschule, aber auch von der Sekundarstufe 1 in die Berufsbildung bestehen und Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien tendenziell Bildungswege einschlagen, die unter ihren Möglichkeiten liegen.³²

Hinzu kommt, dass Schülerinnen und Schüler in der Schweiz verglichen mit anderen Ländern durchschnittlich nur mittlere Sprachkompetenzen erreichen. Dies geht aus den PISA-Studien von 2000 und 2003 hervor. Die Lesekompetenzen sind ausserdem je nach sozialer und sprachlicher Herkunft sehr unterschiedlich. So kann von den Jugendlichen, die aus Familien mit Migrationshintergrund stammen, am Ende der Schulzeit fast die Hälfte nur ungenügend lesen.

²⁶ Siehe: http://www.volksschulamt.ch/site/index__gast-d-1756-23-1874.html.

²⁷ Vgl. Bildungsdirektion Kanton Zürich (2008): Bildung und Integration. Leitlinien des Bildungsrats vom 14. Januar 2008. Siehe: http://www.volksschulamt.ch/file_uploads/bibliothek/k_214_SchuleundMigration/k_756_LeitlinienzuBildungu/4227_0_Leitlinien_bildung_und_integratio_08060.pdf.

²⁸ Siehe: http://sims.educanet2.ch/info/.ws_gen/index.htm.

²⁹ Eine Übersicht findet sich in: Andrea Lanfranchi; Ria Elisa Schrottmann (2004): Kinderbetreuung ausser Haus – eine Entwicklungschance, S. 17f.

³⁰ Aktionsplan „PISA 2000“-Folgemassnahmen, beschlossen von der EDK-Plenarversammlung vom 12. Juni 2003. Siehe: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/pisa2000_aktplan_d.pdf.

³¹ Vgl. Markus P. Neuenschwander; Andrea Lanfranchi; Claudia Emert: Spannungsfeld Schule – Familie, in: EKFF (2008): Familien – Erziehung – Bildung, S. 68-77.

³² Vgl. Urs Moser; Andrea Lanfranchi: Ungleich verteilte Bildungschancen, in: EKFF (2008): Familien – Erziehung – Bildung, S. 10-21, hier S. 14 f.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Weiterführung von integrierenden Bemühungen: Im Bereich der obligatorischen Schulbildung werden die bisherigen Bemühungen weitergeführt. Die Kantone im Rahmen der EDK und die Gemeinden setzen sich zudem verstärkt für die Entwicklung von integrierenden³³ Schulmodellen ein. Das Ziel ist, dadurch das segregierende, in der Deutschschweiz weit herum praktizierte System der Zuweisung von Kindern mit lediglich migrations- oder sozioökonomisch bedingten Lerndefiziten in separierende Sonder- oder Heilpädagogik-klassen, abzulösen. Jedem Kind mit migrations- oder sozioökonomisch bedingten Lerndefiziten sollte, unabhängig seiner Schulgemeinde oder des Zeitpunkts seines Schuleintritts in der Schweiz, der Zugang zu einer Schule mit integrativem Schulmodell ermöglicht werden.

Zur Erreichung dieses Ziels prüfen die Kantone und Gemeinden insbesondere Fragen der schulischen Selektion und der gezielten Reduktion des Anteils dieser Kinder in Sonderschulen. Weiter sind Massnahmen erforderlich zur Schaffung von Ganztageschulen, zur Qualifizierung von pädagogischem Personal hinsichtlich interkultureller Kompetenz, zur Förderdiagnostik, Sprachförderung, zur individuellen Förderung und Beurteilung von Fähigkeiten und Leistungen sowie zur Zusammenarbeit mit den Eltern etc.

Bund unterstützt bei Qualitätssicherung und Verbreitung: Der Bund unterstützt die Kantone bei der Gewährleistung des Zugangs und der Qualität der Beratung bezüglich des schweizerischen Bildungssystems. Im Berufsbildungsbereich sind allenfalls gesetzliche Grundlagen zur Sicherung der Qualität der Ausbildung von Betreuungspersonen der familien- und schulergänzenden Betreuungsstrukturen zu schaffen.

Förderung der Sprachkompetenzen: Bund, Kantone und Gemeinden prüfen die Einführung eines bedarfsge-rechten Sprachförderangebots auf allen Schul- und Bildungsstufen, das gezielt die Eltern in ihrer Verantwortung miteinbezieht. Im Bereich des Erwerbs der Schulsprache fällt den Kantonen die Hauptverantwortung zu. Bei der Erstsprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund soll der Bund gemäss Sprachenge-setz subsidiär unterstützen, während insbesondere die Migrationsgemeinschaften/HSK-Trägerschaften für die Förderung zuständig sind.

Idealerweise sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass bei jedem Kind, das von zuhause aus mit einer Fremdsprache als Erstsprache aufwächst, parallel zum Spracherwerb der Landessprache auch die Förderung und Festigung eines adäquaten Sprachniveaus in der Erstsprache gewährleistet werden kann. Parallel zu den Unterstützungsstrukturen für den Spracherwerb der Erst- sowie der Landessprache können die Kantone in den Prüfungsreglementen der obligatorischen Schulstufen Bestimmungen festhalten, die es erlauben, Fremdsprachenkenntnisse sowie anderes Wissen ebenfalls in die Beurteilungen und in den Leistungsausweis mit einzubeziehen. Dadurch soll Schülern während einer angemessenen Übergangsphase des Spracherwerbs erlaubt werden, die migrationsbedingten Sprachdefizite mit dem Leistungsausweis der weiteren Sprachkenntnisse aufzuwiegen. Durch solche Ausnahmeregelungen soll insbesondere verhindert werden, dass Übertritte (Gymi-Aufnahmeprüfungen, Probezeiten) in eine höhere Bildungsstufe strukturbedingt und bloss aufgrund des Sprachdefizits in der Landessprache scheitern.

Interkulturelle Bildung: Es ist zu prüfen, ob und wie die Integration von politischer Bildung, Grundrechten und Menschenrechten, Gewalt und Konfliktprevention sowie Fragen der Migration und des kulturellen Zusammenlebens in das schulische Curriculum vorzunehmen ist. Weiter muss geklärt werden, welche entsprechenden pädagogischen Begleitmassnahmen von Nöten wären.

³³ Nicht zu verwechseln mit dem festen Begriff „integrative“ Schulmodelle, womit in aller Regel Modelle der Sekundarstufe I verstanden werden, die Realschule und Sekundarschule in geeigneter Form integrieren. Hier sind nicht solche Modelle gemeint, sondern das Vorhaben, Kinder mit sozioökonomisch oder migrationsbedingten Lerndefiziten nicht in Sonder- bzw. Kleinklassen zu unterrichten, sondern in die Regelklassen zu integrieren (ähnlich wie dies in Art. 17 des teilrevidierten kantonaler bernischen Volksschulgesetzes vorgesehen ist).

Zusammenarbeit mit den Eltern: Idealerweise werden die Eltern in direktem Anschluss an die Frühförderungsphase in die Ausgestaltung der Bildungsmöglichkeiten ihrer Kinder auf der obligatorischen sowie berufs- und allgemeinbildender Schulstufe miteinbezogen. Bund und Kantone unterstützen die Gemeinden dabei nach Möglichkeit und Bedarf. Dazu sind Eltern über das Bildungssystem und über den Stellenwert der Bildung in der Schweiz zu informieren. Eltern sind verpflichtet, ihr Kind in der Entfaltung seiner persönlichen Fähigkeiten zu unterstützen. Das Kind kann frei und unabhängig von seinem Geschlecht einen Ausbildungsweg wählen. Mittels einer konstruktiven Partnerschaft zwischen Eltern und Bildungs- und Erziehungsinstitutionen sollen die Kinder optimal gefördert werden. Falls nötig, kann im Kontakt mit fremdsprachigen Eltern die Hilfe von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern beansprucht werden.

Zu diesem Zweck sind entsprechende Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote vorzusehen. Migrantenorganisationen engagieren sich verstärkt als Dialogpartnerinnen, Brückenbauerinnen und Bildungspatinnen zur Überwindung familiärer Bildungsbarrieren. Diese Information sollte so früh wie möglich aber spätestens zum Zeitpunkt der Geburt eines Kindes (bei Schweizer und ausländischen Eltern) oder bei der Erwägung eines Familiennachzugs (bei ausländischen Eltern) vermittelt werden. Bei den Informations- und Beratungsveranstaltungen müssen Übersetzungsdienstleistungen beigezogen werden.

II.2.2 Nachobligatorische Bildung (Sekundarstufe II)

a) Berufsbildung

Die Schweiz strebt ein Berufsbildungssystem an, „das den Einzelnen die berufliche und persönliche Entfaltung und die Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt, ermöglicht und das ihnen die Fähigkeit und die Bereitschaft vermittelt, beruflich flexibel zu sein und in der Arbeitswelt zu bestehen“. ³⁴ Das Berufsbildungsgesetz (BBG) fördert und entwickelt den Ausgleich der Bildungschancen in sozialer und regionaler Hinsicht. Denn wenn gewisse Bevölkerungsgruppen zu einzelnen (Berufs-)Bildungsgängen keinen oder nur beschränkt Zugang haben, bedeutet dies eine Verschwendung von Potenzialen. Wer in jungen Jahren keine gute Ausbildung macht, hat lebenslang beeinträchtigte Berufschancen.

Eine herausragende Rolle spielt hierzulande die so genannt duale Berufsbildung, welche die Ausbildung im Betrieb während drei bis vier Wochentagen mit einer berufsschulischen Ausbildung (ein bis zwei Tage pro Woche) verbindet. Diese starke Ausrichtung auf die Berufspraxis führt zu einer relativ hohen Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt, was wiederum die Arbeitslosenzahlen vergleichsweise tief hält. Rund 75% der heute 30- bis 39-jährigen Schweizer und Schweizerinnen haben eine Berufsbildung absolviert (Ausländer: 50%).

Die Berufsbildung ist in der Schweiz freiwillig. ³⁵ Der Eintritt in die berufliche Grundbildung erfolgt frühestens im 15. Altersjahr nach der obligatorischen Schule. Die allgemeinen Anforderungen an einen zu erlernenden Beruf sind in der jeweiligen Verordnung über die berufliche Grundbildung festgehalten. Der einzelne Lehrbetrieb entscheidet in der Regel auf der Grundlage der erbrachten Schulleistungen auf der Sekundarstufe I, der Bewerbungsunterlagen sowie eines Vorstellungsgesprächs über die Vergabe eines Ausbildungsplatzes. Verschiedene Lehrbetriebe verlangen von den Bewerbenden zusätzlich die Absolvierung eines Eignungstests, die z. T. in standardisierter Form von verschiedenen Branchenverbänden durchgeführt werden. Die Durchführung einer „Schnupperlehre“ ist üblich. Sie bietet den Jugendlichen einen Einblick in den Berufsalltag und gibt dem künftigen Lehrbetrieb einen ersten Eindruck der Eignung der oder des Jugendlichen für den Beruf.

Neben der betrieblichen Berufslehre sind berufliche Grundbildungen mit einem schulischen Vollzeitangebot (z. B. Handelsschulen, Lehrwerkstätten) sowie praktisch ausgerichtete Bildungen mit eigenem Qualifikati-

³⁴ Art. 3 lit. a BBG.

³⁵ Für Lernende, die eine berufliche Grundbildung absolvieren wollen, ist der Besuch einer Berufsfachschule jedoch obligatorisch (Art. 21 Abs. 3 BBG).

onsprofil für schulisch schwächere Lernende möglich (zweijährige berufliche Grundbildung mit Berufsattest). In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz ist der Anteil der schulischen Vollzeitangebote grösser als in der deutschsprachigen Schweiz.

Für Jugendliche, die nach Abschluss der Sekundarstufe I nicht direkt in eine berufliche Grundbildung oder in eine Schule der Sekundarstufe II übertreten, stehen Brückenangebote als Übergangslösungen zur Verfügung.³⁶ Sie dauern in der Regel ein Jahr, sind freiwillig und dienen zur Behebung von schulischen, sprachlichen oder weiteren Defiziten, zur Orientierungshilfe und Entscheidungsfindung für die nachobligatorische Ausbildungslaufbahn sowie als Übergangslösung bei einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Die Angebote variieren je nach Kanton.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Der Bund besitzt die Regelungskompetenz für die gesamte Berufsbildung (Art. 63 BV). Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ist durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zuständig für die Berufsbildung. Der Bund leistet Pauschalbeiträge an die Kantone und stellt Mittel für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse zur Verfügung: Dazu gehören unter anderem Massnahmen zur Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in der Berufsbildung (Art. 55 BBG).

Gemäss BBG ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA), die gemeinsam dafür sorgen, dass genügend Ausbildungsplätze in der beruflichen Grundbildung zur Verfügung stehen.

Im Bereich der Berufsbildung nehmen die OdA eine zentrale Rolle ein. In Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen definieren sie Bildungsinhalte, vermitteln Berufsqualifikationen und stellen Ausbildungsplätze bereit.

Die Kantone übernehmen den Hauptteil aller staatlichen Vollzugsaufgaben und haben hierfür eigene Einführungs- oder Vollzugsgesetze erlassen.³⁷ Zuständig sind in der Regel die Erziehungs- resp. Bildungsdepartemente, in einzelnen Kantonen das Volkswirtschaftsdepartement. Sie haben die Aufsicht über die Lehrverhältnisse, übernehmen Organisationsaufgaben für die Qualifikationsverfahren, sind zuständig für die schulische Bildung und die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. Jeder Kanton führt entsprechende Stellen, die allen Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I unentgeltlich offen stehen. Schliesslich ergreifen die Kantone Massnahmen, die Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorbereiten (Art. 12 BBG).

Auf interkantonaler Ebene ist die Schweizerische EDK für die Berufsbildung zuständig. Diese hat dafür mit der schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) eine eigene Fachkonferenz eingesetzt, die den Informations- und Erfahrungsaustausch unter den kantonalen Berufsbildungsämtern gewährleistet, Dienstleistungen für den Vollzug des Bundesrechts zur Verfügung stellt und Empfehlungen zuhanden der Kantone erarbeitet. Die kantonalen Berufsbildungsämter kennen das Bedarfsangebot in den Regionen und stehen mit den Unternehmen vor Ort in Kontakt, um die Entwicklung des Lehrstellenangebots abzuschätzen und rechtzeitig Massnahmen zu ergreifen.

³⁶ In gewissen Kantonen werden Brückenangebote noch zur Sekundarstufe I gezählt, mehrheitlich zur Sekundarstufe II.

³⁷ Um zu verhindern, dass jeder Kanton seine eigenen rechtlichen Grundlagen beschliesst, hat die Plenarversammlung der EDK Richtlinien zur kantonalen Gesetzgebung gutgeheissen, die eine gemeinsame Basis der interkantonalen Koordination in der Umsetzung des Berufsbildungsgesetzes darstellen. Wo eine interkantonale Zusammenarbeit nötig ist, z. B. bei der Finanzierung der Grundbildung, können die Kantone interkantonale Vereinbarungen beschliessen.

Zudem ist das Schweizerische Dienstleistungszentrum Berufsbildung, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB) zuständig für Information (Verlagsarbeiten, Online-Medien usw.), Qualifikationsverfahren und Weiterbildung.³⁸ Diese EDK-Institution entwickelt auch für den Migrationsbereich Informations- und Schulungsmaterialien.

Die Kantone delegieren zum Teil einzelne Vollzugsaufgaben an Gemeinden oder andere Körperschaften. So sind manchmal Gemeinden oder Private selbst Träger der Berufsfachschulen.

Laufende Massnahmen

Eltern, Staat und Wirtschaft sind dafür verantwortlich, dass jedes Kind bis zum Abschluss der Sekundarstufe II eine seinen Fähigkeiten entsprechende Bildung erhält. Die Verbundpartner – EDK, BBT und die Organisationen der Arbeitswelt – haben sich deshalb zum Ziel gesetzt, dass bis 2015 mindestens 95% der Jugendlichen über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen (berufliche Grundausbildung oder Mittelschulabschluss)³⁹. Die Erfahrungen in der Praxis, die durch Studien belegt wurden, haben gezeigt, dass der Übergang von der obligatorischen Schule zur Sekundarstufe II für viele Jugendliche ein Problem darstellt. Im März 2006 hat die EDK deshalb zusammen mit dem Bund und den Organisationen der Arbeitswelt ein Projekt gestartet. Dieses sollte Probleme konkret benennen sowie Massnahmen zur Optimierung dieser für alle Jugendlichen wichtigen Nahtstelle entwickeln.⁴⁰ Am 27. Oktober 2006 einigten sich die 26 kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren zusammen mit den Dachverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und dem Bund auf gemeinsame Leitlinien: Bereits im achten und vor allem im neunten Schuljahr sollen gezielt Massnahmen ergriffen werden, um Lernende besser auf den Übergang zur Sekundarstufe II vorzubereiten und um die Bedürfnisse der Lehrbetriebe besser zu berücksichtigen (z. B. Verbesserung der Berufswahlprozesse durch frühzeitige Standortbestimmungen, bessere Abstimmung der Anforderungen der Sekundarstufe I auf diejenigen der Sekundarstufe II, frühzeitige Erfassung und Unterstützung von Problemgruppen, Vorbereitung der Lehrpersonen im Nahtstellenbereich).

In diesem Rahmen unterstützt der Bund bzw. das BBT die Kantone bei der Einführung eines strukturierten Verfahrens (Case Management+), um adäquate Massnahmen für Jugendliche sicherzustellen, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist. Mit einer systematischen und fachlich begründeten Koordination der verschiedenen Angebote bzw. Akteurinnen und Akteure (Eltern, Schul-, Berufsbildungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Invalidenversicherungs-Behörden, Berufsberatung) sollen Jugendliche mit Unterstützungsbedarf frühzeitig erfasst werden und auf sie individuell abgestimmte Unterstützungsangebote erhalten.

In vielen Kantonen werden Motivationssemester angeboten. Diese sind speziell für Jugendliche konzipiert, die nach dem Abschluss der obligatorischen Schule oder der Matura arbeitslos sind oder ihre Lehre, das Gymnasium oder eine andere weiterführende Schule abgebrochen haben. Aufgenommen werden auch junge Frauen und Männer, die sich nach einigen Jahren doch noch entschliessen, eine Ausbildung zu machen. Das Motivationssemester dauert rund 6 Monate und setzt sich in der Regel aus einem Beschäftigungs- und einem Bildungsteil zusammen. Es soll den Jugendlichen eine feste Struktur bieten und die Wahl eines Bildungsweges ermöglichen.

Nebst diesen Projekten haben auch Wirtschaftsverbände oder -exponenten die Initiative ergriffen, wie z. B. mit dem Projekt Speranza von Nationalrat Otto Ineichen, das mit Partnerorganisationen in der ganzen Schweiz und mit den Kantonen zusammenarbeitet. Zu erwähnen sind auch die zahlreichen lokalen Initiativen im Bereich des Mentorings.

³⁸ Siehe: www.sdbb.ch.

³⁹ Vgl. Leitlinien zur Optimierung der Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II vom 27. Oktober 2006. Siehe: <http://www.nahtstelle-transition.ch/de/leitlinien>.

⁴⁰ Siehe: www.nahtstelle-transition.ch.

Herausforderungen

Ausländische Jugendliche treten im Durchschnitt früher aus dem Bildungssystem aus als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen und sind somit auch schlechter qualifiziert. Unter der 25- bis 64-jährigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz verfügen ungefähr 30% über keinen nachobligatorischen Abschluss (im Vergleich dazu sind es unter den Schweizern und Schweizerinnen 10%).⁴¹ Betrachtet man die 18- bis 24-Jährigen, liegen diese Zahlen im Jahre 2008 bei 20% (5% für die Schweizer und Schweizerinnen).⁴²

Im Berufsbildungsprozess zeichnen sich vier kritische Phasen ab: Zum einen müssen bereits die Schulausschlüsse im Rahmen der obligatorischen Schulzeit berücksichtigt werden. Sie betreffen gemäss einer Studie von Mettauer und Szaday (2005) im Kanton Zürich pro Jahr zwar nur 0.5% aller Oberstufenschülerinnen und -schüler. Die beruflichen Aussichten dieser 100 – 200 Jugendlichen dürften aber eher düster sein. Eine zweite Gruppe betrifft die Schulabgängerinnen und -abgänger am Ende der Volksschule, die keine Anschlusslösung finden. Rund die Hälfte dieser Jugendlichen ist ausländischer Herkunft, oftmals aus Schultypen mit tieferem Anforderungsniveau (Sekundarstufe I). Bei gleichen formalen Qualifikationen sind die Chancen von ausländischen Jugendlichen der ersten Generation, eine Lehrstelle zu finden, um 25% geringer als diejenigen von Jugendlichen mit Schweizer Eltern. Junge Frauen mit Migrationshintergrund sind besonders stark benachteiligt. Auch wenn eine Ausbildung auf Sekundarstufe II begonnen wird, heisst das nicht, dass der Lehrling sie erfolgreich abschliesst. Lehrberufe mit tiefem Anforderungsniveau (z. B. Gastgewerbe/Hauswirtschaft), in denen Jugendliche mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich stark vertreten sind, weisen deutlich höhere Lehrvertragsauflösungsquoten auf als Lehrberufe mit mittlerem oder hohem Anforderungsniveau. Schliesslich ist auf eine vierte kritische Phase, den Lehrabschluss, hinzuweisen. Ungefähr 10% der Prüflinge scheitern pro Jahrgang an der Lehrabschlussprüfung.

Insgesamt ist also die Teilhabe an Berufsbildungsangeboten bezogen auf soziale und sprachliche Gruppen sehr ungleich: Jugendliche mit Migrationshintergrund, die in tiefen sozialen Schichten übervertreten sind, haben grössere Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden und weisen spezifische Muster bezüglich der gewählten Berufsfelder auf. Dies hängt jedoch nicht nur mit ihren pauschal betrachtet ungünstigeren Voraussetzungen zusammen. So lassen sich (oftmals unbeabsichtigte) diskriminierende Effekte bei der Beurteilung der Lernenden, bei Selektionsentscheiden und bei der Lehrstellenvergabe feststellen (siehe dazu die Untersuchungen von Fibbi u.a. 2003, Häberlin u.a. 2004, Kronig u.a. 2000, Lanfranchi 2005). Insbesondere neu Zugezogene sind durch indirekt diskriminierende Rekrutierungsverfahren und gewisse Eignungstests benachteiligt. Auch Vorurteile seitens der Ausbildungsbetriebe führen dazu, dass ausländische Jugendliche oftmals die gewünschte Lehrstelle nicht erhalten. Weiter spielt die (Landes-)Sprachkompetenz bei der Vergabe von Lehrstellen eine wichtige Rolle. Schliesslich haben auch die Jugendlichen selbst oftmals unrealistische Vorstellungen, was die Berufswahl betrifft. „Der Berufswahlprozess ist für alle Jugendlichen, ungeachtet ihrer Nationalität, eine entscheidende Phase auf dem Weg in das Berufsleben. Die Eltern spielen darin eine wichtige Rolle. Oftmals können Eltern ausländischer Herkunft ihre Kinder aber nicht adäquat unterstützen, da sie das schweizerische Berufsbildungssystem und den Arbeitsmarkt zu wenig kennen oder ihnen der hohe Stellenwert der nachobligatorischen Ausbildung in der Schweiz nicht bewusst ist. Aber auch die Institutionen der Berufsberatung vermögen auf die Bedürfnisse von ausländischen Jugendlichen und ihren Eltern oft nicht in geeigneter Weise einzugehen. Dies, wenn beispielsweise Informationen nur in der Ortssprache vorliegen oder die Beratenden mit den spezifischen Problemen von neu zugezogenen Jugendlichen nicht vertraut sind.“⁴³

⁴¹ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2009): Künftige Entwicklung des Bildungsniveaus der Bevölkerung in der Schweiz : Analyse der Determinanten, Modellierung und Szenarien, S. 16. Siehe: <http://edudoc.ch/record/31894>.

⁴² Vgl. BFS (2009): Künftige Entwicklung des Bildungsniveaus der Bevölkerung in der Schweiz : Analyse der Determinanten, Modellierung und Szenarien, S. 9. Siehe: <http://edudoc.ch/record/31894>.

⁴³ Schweizerischer Verband für Berufsberatung SVB; Eidgenössische Ausländerkommission EKA (2003): Was nach der Schule? Berufslehre oder schulische Weiterbildung? Was junge Ausländer und Ausländerinnen und ihre Eltern wissen sollten.

b) Allgemeinbildende Mittelschulen

Neben der Berufsbildung gibt es auf der Sekundarstufe II auch die Abschlüsse an so genannten Mittelschulen, wie Handels- oder Wirtschaftsmittelschulen, Fachmittelschulen und Gymnasien. Neben dem gymnasialen Maturabschluss, der weiterführende, direkte Bildungsweg für den späteren Übertritt an eine universitäre Hochschule, umfasst das allgemeinbildende Mittelschulangebot auch die Fachmittelschulen (früher: Diplommittelschulen DMS). Diese funktionierten bis vor kurzem „als Zubringerschulen für Ausbildungen im erzieherischen, paramedizinischen und sozialen nichtuniversitären Tertiärbereich“, weil solche Berufsausbildungen erst ab dem Alter von 18 Jahren möglich waren. Mittlerweile wurde eine Zugangsmöglichkeit zu Berufen im Sozial- und Gesundheitsbereich sowohl über die neu entstandenen Fachhochschulen als auch über eine Berufslehre mit 16 Jahren geschaffen.⁴⁴ Beide allgemeinbildenden Mittelschulbildungen haben seit Mitte der 1990er Jahre tiefgreifende Revisionen erfahren. Dabei wird das Ziel verfolgt, das Schweizer Bildungssystem für individuellere Bildungswege zu öffnen und den Zugang zur Tertiärstufe durchlässiger zu machen.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Die Gymnasien werden von den Kantonen getragen. Die rechtliche Grundlage bildet die Verordnung des Bundesrates und das Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) von 1995. Seit einer umfassenden Reform wurden die vorgängigen Maturitätstypen durch ein Wahlfachsystem mit Grundlagenfächern, Schwerpunktfach und Ergänzungsfach ersetzt. Seit 1994 liegt den kantonalen Lehrplänen ein Rahmenlehrplan der EDK zugrunde. Die Aufnahmepraxis (mit oder ohne obligatorische Prüfung) sowie Schuldauer sind von Kanton zu Kanton immer noch unterschiedlich geregelt.

Der Anteil Gymnasienabgänger⁴⁵ hat sich seit den 80er Jahren von 11% auf 19% (2004) beinahe verdoppelt.⁴⁶ Zu dieser Verdoppelung haben im Wesentlichen die gestiegenen Bildungsambitionen und die massive Zunahme des Frauenanteils beigetragen. Der Zuwachs des Frauenanteils an den Gymnasien ist unter anderem auf die Verlegung der Ausbildung für pädagogische Berufe auf die Tertiärstufe im Rahmen der neu gegründeten Pädagogischen Hochschulen zurückzuführen.

Die Fachmittelschulen sind historisch auf den Gesundheits- und Sozialbereich ausgerichtet. Heute sind sie durch das im Jahr 2003 von der EDK verabschiedete Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen geregelt. Die beruflichen Ausbildungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK) liegen mit dem neuen Berufsbildungsgesetz aus dem Jahre 2002 dagegen in der Verantwortung des Bundes. Zurzeit besuchen dreimal mehr Frauen die Fachmittelschulen.⁴⁷ Von einer Neupositionierung der Fachmittelschulen, denen noch das Image der „Töchter Schulen“ anhaftet, erhoffen sich aber die Entscheidungsträger ein stärker ausgewogenes Geschlechterverhältnis im Verlauf der nächsten Jahre.

Die Statistiken zum „Ausländeranteil an Maturitätsschulen“ zeigen, dass Eingebürgerte der ersten Generation prozentual gleich oft das Gymnasium besuchen wie Schweizerinnen und Schweizer. Die Eingebürgerten der zweiten Generation nehmen vergleichsweise sogar häufiger eine gymnasiale Ausbildung wahr als ihre Schweizer Kollegen.⁴⁸ Das ist vor allem auf das überdurchschnittlich hohe Bildungsniveau ihrer Eltern zurückzuführen. Die Untersuchungen zeigen, dass insbesondere nicht eingebürgerte Jugendliche mit Migrationshintergrund an Gymnasien untervertreten sind.⁴⁹

⁴⁴ Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S.107.

⁴⁵ Anzahl Empfänger eines Maturitätszeugnisses gemessen an der Gesamtzahl der 19-jährigen ständigen Wohnbevölkerung.

⁴⁶ Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 92ff.

⁴⁷ Vgl. SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 109.

⁴⁸ Vgl. SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 102.

⁴⁹ Vgl. SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 103.

Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtschülerschaft der Sekundarstufe II sind Jugendliche mit Migrationshintergrund hingegen an den Fachmittelschulen im Vergleich zu ihren Schweizer Kollegen und Kolleginnen leicht übervertreten. Aus Statistiken geht sowohl bei den Gymnasien als auch bei Fachmittelschulen hervor, dass der Zugang zu diesen höheren Ausbildungen für Personen mit tieferem sozioökonomischem Status immer noch erschwert ist.⁵⁰ Vor allem privilegierte Jugendliche besuchen die Gymnasien.⁵¹

Laufende Massnahmen

In der Datenbank der EDK ist nur eine geringe Anzahl von Förderunterrichts-Massnahmen zugunsten allgemeinbildender Bildungsinstitutionen der Sekundarstufe II zu finden. Ausserdem enthält die Liste dieser kantonalen Massnahmen lediglich Projekte zur Förderung der Integration von Behinderten, von Hochbegabten sowie zur Förderung von Leistungssportlern.⁵² Dasselbe Bild ergibt sich bei Recherchen mittels der kategorisierten Suchbegriffe „Nahtstelle obligatorischer Unterricht und Sekundarstufe II“ und „Sprachfächer und Sprachen“.

Herausforderungen

In näherer Zukunft sind diejenigen Faktoren zu ermitteln, die bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund als Zugangsbarrieren zu den Mittelschulen wirken. Massnahmen sind zu prüfen, die Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund den Zugang zu Gymnasien erleichtern. Gefragt sind Massnahmen zur Sprachförderung, aber auch eine Anpassung der Prüfungs- und Zulassungsreglemente. Dabei soll in einer ersten Übergangsphase (Aufnahmeprüfung und Probezeit) verhindert werden, dass Migranten und Migrantinnen allein aufgrund anfänglicher Sprachdefizite in der Landessprache den Übergang nicht bewältigen können.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Erhöhung der Abschlüsse auf Sekundarstufe II: Auf der Sekundarstufe II (im allgemein- und im berufsbildenden Bereich) ist eine Erhöhung des Anteils Jugendlicher mit einem Abschluss der Sekundarstufe II auf mindestens 95% pro Jahrgang wünschenswert. Die Kantone prüfen, ob dieses Ziel im Rahmen der EDK erreicht werden kann. Falls dies nicht gelingen sollte, so wären von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam mit den Organisationen der Arbeitswelt neue Massnahmen zu prüfen. Eine Möglichkeit stellt beispielsweise die Verlängerung der Schulpflicht oder die Einführung eines Obligatoriums für die Sekundarstufe II dar.

Eine Untersuchung der Mechanismen diskriminierender Selektion durch Bund, Kantone oder Gemeinden könnte sich als sinnvoll erweisen. Sollte sich abzeichnen, dass Jugendliche aufgrund ihrer sozioökonomischen oder migrationsbedingten Herkunft oder aufgrund ihres Geschlechts zu einem merklich geringeren Anteil unter den Abgängern mit Abschluss der Sekundarstufe II vertreten sind, sind auch auf dieser Bildungsstufe Massnahmen zur Ausbildung des pädagogischen Personals hinsichtlich interkultureller Kompetenz sowie zur Sprachförderung, zur individuellen Förderung und Beurteilung von Fähigkeiten und Leistungen und zur Zusammenarbeit mit den Eltern etc. einzuleiten.

Neben Brückenangeboten und Motivationssemestern sollten die Massnahmen auch die Einrichtung eines „Integrationsjahres“ für Jugendliche vorsehen, die sich nicht schon vor der Pubertät in der Schweiz niedergelassen haben. Das Integrationsjahr hätte als Bildungsschwerpunkt die Vermittlung von Instrumenten, welche sie befähigen, ihre Interkulturalität als Ressource zu nutzen. Für Jugendliche, die den Schritt von der obligatorischen Schule zur Berufslehre bewältigen müssen und auf der Lehrstellensuche sind, wäre eine weitere Massnahme beispielsweise in Form von Begleitseminaren im letzten Schuljahr vorzusehen.

⁵⁰ Vgl. SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 109.

⁵¹ Vgl. SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 103.

⁵² Siehe: <http://www.edk.ch/dyn/18009.php?filter=b6>.

Fortführen der Bemühungen im Berufsbildungsbereich: Im Berufsbildungsbereich erscheint es zielführend, die bisherigen Bemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden weiterzuführen und noch besser aufeinander abzustimmen. Aufbauend auf den bestehenden Massnahmen des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO M8 im Rahmen des Massnahmenpakets des Bundes (2007) vernetzen die kantonalen Arbeitsämter die Motivationssemester besser mit den kantonalen Brückenangeboten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Um trotz konjunktureller Schwankungen längerfristig Erfahrungswissen im Personalbereich aufbauen zu können, verbessern die Kantone in diesem Bereich die interkantonale Zusammenarbeit.

Chancenverbesserung bei der Lehrstellensuche: Die Organisationen der Arbeitswelt sollten sich dafür einsetzen, dass Jugendliche bei der Lehrstellensuche nicht diskriminiert oder benachteiligt werden. Sie bieten hierzu Weiterbildungsveranstaltungen und Beratungsangebote zur Sensibilisierung von Personalverantwortlichen an. Ausserdem werden in betrieblichen Rekrutierungsstrategien die Ressourcen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund noch viel zu wenig berücksichtigt. Durch die zunehmende Vielfalt der Bevölkerung und die Internationalisierung der Märkte ändern sich die Anforderungen an die Betriebe; die Einstellung von mehr Personal mit interkultureller Kompetenz und Mehrsprachigkeit eröffnet daher auch Chancen.

Die Prüfungsreglemente für die Maturitätsschulen sollen für eine Übergangsphase Ausnahmeregelungen vorsehen, die verhindern, dass bei Migranten und Migrantinnen Übertritte (Aufnahmeprüfungen, Probezeiten) strukturbedingt und bloss aufgrund des Sprachdefizits in der Landessprache scheitern.

Förderung der Sprachkompetenzen: Für Berufsschulen, die einen hohen Anteil an Jugendlichen mit Migrationshintergrund haben, prüfen die Kantone die Entwicklung von Impulsprogrammen zur Sprachförderung. Diesen Schulen sollen spezifische Mittel zur Unterstützung für den Schulalltag bereitgestellt werden (Erhöhung des Lehrpersonals, Unterstützung der Lehrkräfte durch Schulsozialarbeit, Einsatz von interkulturellen Vermittlerinnen und Vermittlern und freiwilligen Mentorinnen und Mentoren zur Lern- und Sprachstütze etc.). Bei der Entwicklung allfälliger kantonalen Programme sind alle betroffenen Akteure einzubeziehen. Die Sprachförderung muss systematisch in allen Fächern stattfinden und setzt idealerweise eine entsprechende Qualifizierung der Lehrkräfte durch entsprechende Angebote in der Aus- und Weiterbildung voraus.

Parallel zu den Unterstützungsstrukturen für den Spracherwerb der Erst- sowie der Landessprache prüfen Bund oder Kantone (je nach Zuständigkeit) die Einführung von neuen Bestimmungen in den Prüfungsreglementen, die es erlauben, Fremdsprachenkenntnisse sowie anderes Wissen in die Beurteilungen und in den Leistungsausweis mit einzubeziehen. Dadurch soll Schülerinnen und Schülern während einer angemessenen Übergangsphase des Spracherwerbs erlaubt werden, die migrationsbedingten Sprachdefizite mit dem Leistungsausweis der weiteren Sprachkenntnisse aufzuwiegen. Durch solche Ausnahmeregelungen soll insbesondere verhindert werden, dass Übertritte (Aufnahmeprüfungen, Probezeiten, Grundstudium) in eine höhere Bildungsstufe strukturbedingt und bloss aufgrund des Sprachdefizits in der Landessprache scheitern. Ausserdem könnten auf Stufe der höheren Bildung so genannte „Joined degrees“ (zweisprachige Maturitätsabschlüsse) angeboten werden.

Interkulturelle Bildung: Bund und Kantone integrieren auf allen Bildungsstufen (je nach ihrer Zuständigkeit) politische Bildung, Grundrechte und Menschenrechte, Gewalt und Konfliktprävention sowie Fragen der Migration und des kulturellen Zusammenlebens in die schulischen Curricula und sehen entsprechende pädagogische Begleitmassnahmen vor. Damit die Akteure der Regelstrukturen sich ebenfalls interkulturelle Kompetenzen aneignen, muss interkulturelle Bildung auch in der Berufsbildung (in den Gesundheits-, Sozial-, Bildungs-, Erziehungs- und Administrationsberufen) Teil des Lehrplans werden.

Zusammenarbeit mit den Eltern: Bund und Kantone unterstützen die Gemeinden darin, im Anschluss an die obligatorische Schulstufe die Eltern auch auf der berufs- und allgemeinbildenden Schulstufe stärker in die Ausgestaltung der Bildungsmöglichkeiten ihrer Kinder zu einzubinden.

Verstärkung der Information der Familien: Zu diesem Zweck sind entsprechende Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote vorzusehen. Migrantinnenorganisationen engagieren sich verstärkt als Dialogpartnerinnen, Brückenbauerinnen und Bildungspatinnen zur Überwindung familiärer Bildungsbarrieren. Diese Informationen sollten so früh wie möglich aber spätestens zum Zeitpunkt der Geburt eines Kindes (bei Schweizer und ausländischen Eltern) oder bei der Erwägung eines Familiennachzugs (bei ausländischen Eltern) vermit-

telt werden. Bei den Informations- und Beratungsveranstaltungen müssen Übersetzungsdienstleistungen beigezogen werden.

II.2.3 Tertiärstufe

Neben der Ausbildung im Rahmen von Hochschulen umfasst die Tertiärstufe auch die höhere Berufsbildung. Zur höheren Berufsbildung gehören wiederum Berufs- und höhere Fachprüfungen sowie höhere Fachschulen. Neben den universitären Hochschulen (Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen) schliesst die Kategorie der Hochschulen auch Fachhochschulen, die Pädagogischen Hochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen mit ein.

An den Schweizer Hochschulen stammen durchschnittlich 36% der Studierenden aus einer Familie, in der mindestens ein Elternteil über einen Hochschulabschluss verfügt.⁵³ Dabei liegt der Wert mit 25% bei den Fachhochschulstudentinnen und -studenten wesentlich tiefer als bei ihren Kolleginnen und Kollegen an den Universitäten mit 40%. Das heisst, dass 75% der Studierenden an Fachhochschulen eine höhere Ausbildung absolvieren als ihre Eltern, während dies bei universitär Studierenden bei 60% der Fall ist. Dieser Unterschied zeigt, dass über den Weg der Berufsmatura sowie über berufsbezogene Studiengänge für breitere soziale Schichten ein Hochschulstudium attraktiv und möglich wird. Der sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen hohe Anteil von Studierenden ohne Elternteil mit akademischem Hintergrund zeigt deutlich, dass die Bedeutung von Hochschulbildung in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat. Heute studieren mehr als doppelt so viele Personen an Hochschulen als es noch vor 30 Jahren der Fall war.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Wie im gesamten Schulbereich liegt die hauptsächliche Zuständigkeit für die Hochschulen bei den Kantonen: Mit Ausnahme der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH und EPFL) werden die Hochschulen von den Kantonen getragen und finanziert. Die Zuständigkeiten des Bundes sind bei den kantonalen Hochschulen auf folgende Kompetenzen beschränkt: Regelung der Fachhochschulen, Mitfinanzierung und Koordination, internationale Angelegenheiten. Hinzu kommt die Forschungsförderung. Die Organe sind unter anderem die Schweizerische Universitätskonferenz SUK, in der Bund und Kantone vertreten sind, und der Schweizerische Fachhochschulrat als Koordinationsorgan der Trägerkantone.

Im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ist EDK für die Regelung der Lehrdiplome und deren gesamtschweizerische Anerkennung zuständig. Sie stellt damit sicher, dass Lehrkräfte, die an kantonalen Hochschulen ausgebildet werden, in der ganzen Schweiz zum Lehrberuf zugelassen sind. Der Bund anerkennt alle anderen berufsqualifizierenden Abschlüsse, sowohl im Hochschulbereich als auch im berufsbildenden Bereich.

Laufende Massnahmen

Das BFS erhebt die soziale Herkunft der Studierenden als Indikator für die Beurteilung der Chancengleichheit beim Hochschulzugang.⁵⁴ Im Kontext der Bologna-Reform, die unter anderem die Mobilität der Studierenden erhöhen sollte, wurde die Erhebung sozioökonomischer Daten weiter ausgebaut. Im Rahmen des europäisch koordinierten Projekts „Eurostudent“⁵⁵ werden Daten zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden für den europäischen Vergleich verfügbar gemacht und aufbereitet. Im Vergleich mit dem europäischen Ausland ist der Anteil der Studierenden aus Familien ohne akademischen Hintergrund in der Schweiz relativ gross.⁵⁶

⁵³ Diese Daten des BFS beziehen sich auf das Studienjahr 2005. Für den Indikator „Soziale Herkunft der Studierenden“ siehe: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind12.indicator.12107.1201.html>.

⁵⁴ Vgl. Bundesamt für Statistik (2005): Soziale Lage der Studierenden in der Schweiz 2005. Erste Ergebnisse der Studierendenbefragung an den Hochschulen.

⁵⁵ Siehe: www.eurostudent.eu.

⁵⁶ Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (2008): Die soziale Dimension an den Hochschulen. Die Schweiz im europäischen Vergleich.

In den Statistiken des BFS wird die Partizipation der ausländischen Wohnbevölkerung an der Hochschulbildung kaum systematisch erfasst und ausgewiesen. In einer neuen Studie zu „Studienfachwahl und Hochschulwahl“ werden zwar explizit so genannte Bildungsausländer befragt und als Kategorie ausgewiesen, nicht aber Migrantinnen und Migranten mit schweizerischem Abschluss.⁵⁷ Gemäss dem Bildungsbericht 2006, der die „equity“ als zentrale Untersuchungsdimension beinhaltet, bestehen zumindest für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation keine Barrieren beim Zugang zur tertiären Bildungsstufe. Dennoch sind ausländische Personen mit in der Schweiz absolvierter Vorbildung an den universitären Hochschulen stark untervertreten (5.1% aller Studierenden bei einem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung von rund 20%).⁵⁸ Währenddem die Gewinnung von ausländischen Studierenden an den Schweizer Hochschulen als Qualitätskriterium und Indikator für die Attraktivität für die Hochschulen gilt, wurde Fragen zur Partizipation der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an der Hochschulbildung in den Untersuchungen zum Hochschulsystem bislang kaum Aufmerksamkeit geschenkt.

Herausforderungen

Die systematische Untersuchung der sozioökonomischen Herkunft der Studierenden hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und wurde entsprechend ausgebaut. Die Frage der ausländischen Wohnbevölkerung sowie der zweiten Einwanderergeneration wurde dabei allerdings für den Hochschulbereich kaum spezifisch untersucht. In den Untersuchungen müsste künftig konsequenter unterschieden werden zwischen Studierenden mit ausländischem Abschluss auf der Sekundarstufe II einerseits und ausländischen Studierenden bzw. Studierenden der zweiten Einwanderergeneration, die ihren Zulassungsausweis in der Schweiz erworben haben, andererseits. Für vertiefte Erkenntnisse sollten nicht nur Zugangschancen sondern auch unterschiedliche Prozesse des Bildungserwerbs und die Chancen eines gelingenden Übertritts ins Erwerbsleben mitberücksichtigt werden.

Bestehende Analysen auf der Grundlage von Volkszählungsdaten konnten folgende Beobachtungen bestätigen: Ausbildung und sozioökonomischer Status der Eltern haben weiterhin einen hohen Einfluss auf die Motivation für und den Zugang zu einem Hochschulstudium. Die ausländische Wohnbevölkerung ist im Hochschulsystem untervertreten (vgl. oben). Diese Untervertretung kann direkt auf die Untervertretung in den Mittelschulbildungsgängen der Sekundarstufe II zurückgeführt werden.⁵⁹ Das spricht dafür, dass Massnahmen bereits auf Stufe der Vorbildung ergriffen werden müssen.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Migration als Forschungsgegenstand: Auf der Tertiärstufe können bei Bedarf Kompetenzzentren für verschiedene Migrantengruppen aufgebaut werden. Dies zumindest für diejenigen Gruppen, die anteilmässig am meisten vertreten sind in der Schweiz. Ein Auftrag dieser Kompetenzzentren wäre es, Integrationsförderungsforschung zu betreiben sowie Analysen und Evaluationen durchzuführen, um den Grundbedarf an Integrationsmassnahmen zu definieren.

Zur Qualifizierung von Lehrpersonal im Unterricht integrativer Schulmodelle sowie in interkultureller Bildung und in der Sprachförderung prüfen die Kantone die Anpassung der interkantonalen Rechtsgrundlagen und die Erarbeitung neuer Lehrpläne für die pädagogischen Hochschulen.

Öffnung der Hochschulen für Migrantinnen und Migranten: Die Prüfungsreglemente der Universitäten und Hochschulen sollen bei Bedarf flexibler gehandhabt werden, um Migrantinnen und Migranten nicht aufgrund von spezifischen Defiziten ein Universitätsstudium zu verunmöglichen.

⁵⁷ Vgl. BFS (2009): Studienfachwahl und Hochschulwahl. Motivationale Aspekte.

⁵⁸ Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S.140f.

⁵⁹ Vgl. SKBF (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S.141.

Förderung der Sprachkompetenzen: Der Bund oder die Kantone halten je nach Zuständigkeit in den Prüfungsreglementen aller Bildungsinstitutionen der Tertiärstufe Bestimmungen fest, die es erlauben, Fremdsprachenkenntnisse ebenfalls in die Beurteilungen und in den Leistungsausweis mit einzubeziehen. Dadurch soll Studierenden während einer angemessenen Übergangsphase des Spracherwerbs erlaubt werden, die migrationsbedingten Sprachdefizite mit dem Leistungsausweis der weiteren Sprach- und Kulturkenntnisse aufzuwiegen.

Interkulturelle Bildung: Bund und Kantone integrieren auf allen Bildungsstufen, je nach ihrer Zuständigkeit, in den schulischen Curricula politische Bildung, Grundrechte und Menschenrechte, Gewalt und Konfliktprävention sowie Fragen der Migration und des kulturellen Zusammenlebens und sehen entsprechende pädagogische Begleitmassnahmen vor. Um die Regelstrukturen selber interkulturell kompetent werden zu lassen, muss interkulturelle Bildung auch in der Berufsbildung (in den Gesundheits-, Sozial-, Bildungs-, Erziehungs- und Administrationsberufen) Teil des Lehrplans werden.

II.2.4 Nachholbildung

Im vorausgegangenen Kapitel wurde bereits die von der EDK beschlossene Zielsetzung erwähnt, bis 2015 unter den Jugendlichen eine Mindestquote von 95% mit berufs- oder allgemeinbildendem Abschluss auf der Sekundarstufe II zu erreichen. Es herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass ein erster nachobligatorischer Abschluss (Sekundarstufe II) die Norm sein soll, was voraussetzt, dass Kurse zur nachholenden Erlernung grundlegender Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen und Problemlösefähigkeit) verfügbar sind. Aus verschiedenen genannten Gründen verfügt ein überproportionaler Anteil Jugendlicher mit ausländischer Nationalität längerfristig über keine ordentliche, berufliche Grundausbildung auf der Sekundarstufe II.

Sowohl angesichts dieser Problematik als auch generell vor dem Hintergrund von vorzeitigen Bildungsabbrüchen oder -unterbrüchen kommt der Nachholbildung eine grosse Bedeutung zu. Sie ist ein wichtiges Instrument, um verpasste Bildungschancen auszugleichen und kann mancherorts weit mehr als nur die nachholende Vermittlung von grundlegenden Kulturtechniken (Lesen und Schreiben) umfassen. Damit hält sie alters-unabhängig nicht nur den Zugang zum Erwerb von a) grundlegenden Kulturtechniken und Grundkompetenzen der Sekundarstufe I und b) nachobligatorischen (berufs- sowie allgemeinbildenden) Abschlüssen der Sekundarstufe II auch für Erwachsene offen. Vor dem migrations- und integrationspolitischen Hintergrund ist sinnvollerweise auch der nachholende Erwerb der Landessprache als Zweitsprache zur Nachholbildung zu rechnen.

Die Nachholbildung kann der hohen Quote schlecht qualifizierter Arbeitskräfte unter der gesamten ausländischen Erwerbsbevölkerung (ein Drittel) entgegenwirken und präventiv die Gefahr struktureller Arbeitslosigkeit und sozialer Folgekosten eindämmen helfen. Sie macht auch den Weg frei für weiterführende Bildungsangebote und erleichtert die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben – zwei wichtige Voraussetzungen für die Integration in einer Gesellschaft, die sich verstärkt am Grundsatz des lebenslangen Lernens orientiert.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Die Nachholbildung im Bereich der Vermittlung der Grundkompetenzen fällt in den Aufgabenbereich der obligatorischen Schulbildung und damit der Kantone. Auf Bundesebene unterstützt das Bundesamt für Kultur (BAK) Massnahmen gegen Illettrismus, was im neuen Entwurf für ein Kulturförderungsgesetz (KFG) festgehalten wird. Mittelfristig soll diese Massnahme in einem Weiterbildungsgesetz verankert werden⁶⁰. Für die Regelung der Nachholbildung für Abschlüsse beruflicher Grundbildungen auf der Sekundarstufe II ist der Bund mittels Bildungsverordnungen zu den einzelnen Berufen zuständig. Die angemessene Anrechnung ausser- und beruflicher Praxiserfahrung sowie fachlicher und allgemeiner Bildung und die Nachweisverfahren beruflicher Qualifikationen werden im BBG (Art. 9 und 33 – 35) festgehalten. Für die allgemein bildenden Abschlüsse definieren der Bund und die Kantone die Anforderungen, während die Kantone für den Vollzug verantwortlich sind.

⁶⁰ Bundesrat: Botschaft zum Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 8. Juni 2007, Bundesblatt 2007, Nr. 28, S. 4836, 4839.

Sprachförderung für den Spracherwerb der regionalen Landessprache stellt eine Querschnittsaufgabe dar, welche in die Zuständigkeitsbereiche von Schulbildung, Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Erwachsenenbildung fällt. Verschiedene Stellen – von BFM über SECO, BBT, Erziehungsdepartemente etc. über private Organisationen – sind für die Sprachbildung verantwortlich. Massnahmen im Bereich Sprachförderung sowie in weiteren Schnittstellenbereichen müssen daher die Verbesserung der Abstimmung unter den Massnahmen und Akteuren sowie die Erarbeitung gemeinsamer Grundlagen und Standards umfassen.

Die Integrationspauschale sowie das Integrationsförderungsprogramm des Bundes (EJPD) (siehe TAK-Bericht, Kap. 4.2) leisten zudem dort einen Förderbeitrag, wo zwischen diesen Regelmassnahmen noch Lücken bestehen.

Laufende Massnahmen

Es gibt auf dem Weiterbildungsmarkt Nachholbildungen in allen Bereichen: Grundkompetenzen, berufsbildender Sekundarabschluss, allgemein bildender Sekundarabschluss. In den Bereich der Grundkompetenzen fallen die Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Illettrismus sowie Massnahmen unterschiedlicher Erziehungs- oder Bildungsdepartemente der Kantone in der Sprachförderung. Drei Kantone (SG, BS, ZH) bieten Nachholbildung zur Erringung eines Abschlusses auf Sekundarstufe I an.

Im Bereich der Sprachförderung gibt es unterschiedliche Massnahmen, die meistens von den Erziehungs- oder Bildungsdepartementen der Kantone getragen werden. So setzt zum Beispiel der Kanton Bern jährlich rund 2 Millionen Franken für die Sprachförderung von Zugewanderten ein und hat entsprechende Steuerungs- und Qualitätssicherungsinstrumente entwickelt. Die Integrationsgelder des Bundes mit Schwerpunkt „Sprache und Bildung“ werden schwergewichtig für die Sprachförderungsprogramme in den Kantonen eingesetzt.

Das SECO finanziert etwa Sprachkurse für Stellensuchende. In der Berufsbildung werden für fremdsprachige Jugendliche in den „Integrationskursen“ Kenntnisse der Landessprache und -kunde vermittelt.

Im Bereich Sprache wird unter der Federführung des BFM gemeinsam mit betroffenen Stellen beim Bund, bei den Kantonen sowie privaten Akteuren ein Rahmenkonzept Sprachförderung entwickelt, welches die Erarbeitung gemeinsamer Ziele und Standards (für Unterrichtsinhalte, für Leistung, für Lehr- und Lernvoraussetzungen) bezweckt. Ziel ist es, die verschiedenen Sprachförderungsmassnahmen besser aufeinander abzustimmen sowie gemeinsame Qualitätskriterien, auch für geeignete Verfahren (z. B. Tests) zur Messung der Sprachkenntnisse, festzulegen.

Im Rahmen des Sprachengesetzes wird der Bund (BAK) im Bereich der obligatorischen Schule (in Zusammenarbeit mit der EDK) die Sprachförderung unterstützen, wobei auch der Erwerb der Erstsprache gefördert werden soll. Das BBT leistet einen Beitrag an die Entwicklung innovativer Ansätze zur Förderung der Sprachkompetenz. Diese Förderung richtet sich nicht nur an die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten.

Herausforderungen

Es sind vor allem hinsichtlich der Nachholbildung folgende Probleme festzuhalten⁶¹: Nicht in allen Kantonen finden Lese- und Schreibkurse für Erwachsene statt. Ausserdem bieten nur die Kantone SG, BS und ZH Nachholkurse für den Sekundarschulstoff an, und diese sind relativ teuer. Allgemein gestalten sich die Gebühren zu hoch für Leute mit geringem Einkommen und es gibt keine einheitliche Subventions- und Gebührenregelung. Anfallende Kosten für Teilnehmende unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Anforderungen und Abschlüsse sind nicht einheitlich und somit nicht vergleichbar. Ausserdem haben Untersuchungen gezeigt, dass Personen ohne nachobligatorischen Abschluss kaum einen beruflichen Abschluss nachholen.⁶²

⁶¹ André Schläfli; Irena Sgier (2007): Porträt Weiterbildung Schweiz (zu beziehen beim Schweizerischen Verband für Weiterbildung SVEB).

⁶² 90 % der rund 3000 Personen, die pro Jahr einen Berufsbildungsabschluss auf dem zweiten Bildungsweg nachholen, verfügen laut Schröder-Naef und Jörg-Fromm bereits über einen nachobligatorischen Abschluss. Vgl. Regula Schröder-Naef; Ruedi Jörg-Fromm (2004): Wie wirkt sich der nachgeholt Lehrabschluss aus? Auswirkungen der Nachholbildung auf die berufliche Weiterentwicklung der Absolventinnen und Absolventen am Beispiel des Lehrabschlusses nach Artikel 41.1 BBG.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Flächendeckende Nachholbildung: Es ist zu prüfen, ob ein gesamtschweizerisches Programm für ein flächendeckendes Angebot im Bereich der Nachholbildung zur Erlernung des Grundschulstoffs (grundlegende Kulturtechniken wie Lesen und Schreiben) sowie eines berufs- oder allgemeinbildenden Abschlusses auf Sekundarstufe II zu entwickeln ist. Ein Nachholbildungsangebot ist auch im Hinblick auf die wichtige Rolle, die das Bildungsniveau von Eltern für den späteren Schulerfolg der Kinder spielt, zu verfolgen. Die Nachholbildung ist sowohl Jugendlichen als auch Erwachsenen, die über keinen in der Schweiz anerkannten berufs- oder allgemeinbildenden Erstabschluss auf Sekundarstufe II verfügen und die daher einen Wiedereinstieg ins Schulsystem suchen, offen zu halten. Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Zugang zu Nachholbildungsangeboten auch für finanzschwache Personen gewährleistet bleibt.

II.3 Weiterbildung

Die Weiterbildung gewinnt aufgrund des Strukturwandels von Gesellschaft und Wirtschaft hin zu einer Wissensgesellschaft in allen Lebensbereichen an Bedeutung. Die Aneignung von Qualifikationen und Wissen sowie die Aktualisierung der erworbenen Kenntnisse werden zur lebenslangen Aufgabe. Es lassen sich folgende strukturell unterschiedliche Bereiche der Weiterbildung festhalten: die gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildung, die berufliche (oder besser berufsorientierte) Weiterbildung, die Weiterbildung auf Tertiärstufe sowie die bereits beschriebene Nachholbildung.

Wie einleitend erwähnt, fokussieren neuere Konzepte zum lebenslangen Lernen nicht mehr nur auf Weiterbildungsangebote. Vielmehr geht man dazu über, auch Qualifikationen zu erfassen, die ausserhalb des formalen Bildungssystems erworben wurden, z. B. im Rahmen von Weiterbildungskursen, Seminaren, Fernstudien oder Privatunterricht. Davon grenzt sich wiederum das informelle Lernen durch Hobbies, Fachliteratur, ehrenamtliche Tätigkeiten, die Handhabung von technischen Geräten oder vorbildhaftes Lernen von anderen Personen am Arbeitsplatz ab.

Ist-Zustand

Mit einer Teilnahme an Lernaktivitäten von ungefähr 65% der 25 – 64jährigen Wohnbevölkerung an einem bestimmten Stichdatum im Jahr 2003 lag die Schweiz in einer Eurostat-Erhebung europaweit an siebter Stelle nach den skandinavischen Ländern sowie Österreich, Luxemburg und Slowenien. Derartige ländervergleichende Erhebungen helfen die Problematik der ungleichen Teilnahme an der Weiterbildung von Personen mit einem tiefen Bildungsstand, geringem Einkommen oder mit ausländischer Nationalität sowie wiederum den begünstigenden Einfluss von einem höheren Bildungsniveau, Arbeitsmarktstatus oder Beschäftigungsgrad auf die Beteiligung an der Weiterbildung aufzudecken.

Zuständigkeiten

In der Schweiz ist die Weiterbildung überwiegend marktwirtschaftlich organisiert. 2006 machte der marktwirtschaftlich organisierte Anteil über 80% des Angebots aus.⁶³ Der Staat handelt, im Unterschied zum formalen Bildungssystem, im Bereich der Weiterbildung hauptsächlich subsidiär.

⁶³ Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006, S. 183.

Der Bund erhielt 2006 durch die Revision der Bildungsbestimmungen in der Bundesverfassung und die Verankerung der Weiterbildung durch den Art. 64a BV die Kompetenz, Grundsätze der Weiterbildung festzulegen und die Weiterbildung nicht nur im Bereich der Berufsbildung sondern in ihrer ganzen Breite zu fördern. Bisher fehlten klare staatliche Strukturen und Verantwortlichkeiten für eine umfassende Weiterbildungspolitik. Zur Klärung soll ein neues Bundesgesetz über die Weiterbildung beitragen, welches in der Periode bis 2011 in Kraft treten soll. Leitgedanken einer Rahmengesetzgebung sollen die Verbesserung von Transparenz und Koordination, die Qualitätssicherung sowie die Erleichterung des Zugangs zu Weiterbildung für alle Personen sein.

Momentan wird die Weiterbildung auf Bundesebene über viele Spezialgesetze des Bundes und über darauf beruhende Verordnungen geregelt.⁶⁴ Alles in allem gibt die Eidgenossenschaft heute unter 50 Rechtstiteln jährlich 600 Millionen Franken für Weiterbildung aus.

Auf der Ebene der Kantone wird die berufsorientierte Weiterbildung in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Bundesgesetz über die Berufsbildung geregelt. Weil wenige Kantone über ein spezifisches Weiterbildungsgesetz verfügen, wird die allgemeine Weiterbildung sehr unterschiedlich und zumeist in den Schul-, Erziehungs- und Kulturgesetzen oder anderen Rechtsgrundlagen behandelt. Gemäss Forum Weiterbildung Schweiz und die Schweizerische Koordinationskonferenz Weiterbildung ist eine rege Gesetzestätigkeit auf der kantonalen Ebene erst dann zu erwarten, wenn der Bund die neuen Bestimmungen der Bundesverfassung umsetzt und die Weiterbildung auf Bundesebene geregelt wird. Recherchen mittels der Datenbank www.lexfind.ch zu kantonalen Rechtsgrundlagen unter den Stichworten „Weiterbildung“, „Erwachsenenbildung“, „Integration“, „Ausländer“, „Migranten“ fördern jedenfalls keine gesetzgeberischen Tätigkeiten in den Kantonen zutage, die sich hier als aktuelle Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene auflisten liessen.⁶⁵

Auf interkantonaler Ebene nimmt die EDK eine strategische und koordinierende Rolle wahr. 2003 wurden Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen herausgegeben, wovon vor dem integrationspolitischen Hintergrund vor allem die folgende von Interesse ist: Die Kantone treffen geeignete Massnahmen, um die Weiterbildung allen Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen. Gefragt sind vor allem Angebote für bildungsbenachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Laufende Massnahmen

Auf Bundesebene wird zurzeit unter der Federführung des BBT die Umsetzung des Artikels 64a BV vorbereitet. Um allen Zugang zu Weiterbildungen zu verschaffen, sind Subventionierungsformen anzudenken. Darüber hinaus hat das BBT ein Pilotprojekt in Auftrag gegeben, um den Kenntnisstand über die Unterstützung der Weiterbildung durch das nachfrageorientierte Instrument der Bildungsgutscheine zu verbessern.⁶⁶

Herausforderungen

Die Angebotsstruktur in der Weiterbildungslandschaft wirkt unübersichtlich, es fehlen Standardisierungen, und das Angebot ist schlecht aufeinander abgestimmt. Solche Schwierigkeiten sowie das Fernbleiben der bildungsfernen Schichten sind allerdings auch in weniger marktorientierten Weiterbildungssystemen zu beobachten.

Im Sinne der besseren Einbindung von Migranten und Migrantinnen in die Weiterbildung liegt die Herausforderung in der Unterstützung durch Zugangserleichterungen (Kostenbefreiung und Abschaffung von Altersgrenzen). Wie seitens des Schweizerischen Verbands für Weiterbildung kritisiert wird, fehlt es gerade an der Finanzierung und an der griffigen gesetzlichen Grundlage im Bereich der Grundqualifikationen und Nachholbildung.

⁶⁴ So regeln beispielsweise das BBG und die Verordnung über die Berufsbildung die berufsorientierte Weiterbildung. Das Universitätsförderungsgesetz und das Fachhochschulgesetz sowie die entsprechenden Verordnungen regeln die Weiterbildung im Bereich der Hochschulen.

⁶⁵ Siehe: <http://www.forum-weiterbildung.ch/default.aspx?code=030103>.

⁶⁶ Für die Ergebnisse siehe Studie im Auftrag des BBT: Stefan C. Wotter; Dolores Messer (2009): Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Rechtliche Grundlagen für Weiterbildung: Ein flächendeckendes, übersichtliches, qualitativ abgesichertes und gut aufeinander abgestimmtes Weiterbildungsangebot wäre wünschenswert. Der Bund verfolgt weiterhin seine Anstrengungen, bis 2011 ein Bundesgesetz über die Weiterbildung zu erarbeiten. Leitgedanken der Rahmengesetzgebung sind die Verbesserung von Transparenz und Koordination, die Qualitätssicherung sowie die Erleichterung des Zugangs zu Weiterbildung für alle Personen.

Heute gilt lebenslanges Lernen als zentral für den beruflichen Erfolg. Um Personen aus bildungsferneren Schichten sowie Migranten und Migrantinnen für den Besuch von Weiterbildungsangeboten vorzubereiten, schafft der Bund im Weiterbildungsgesetz auch eine griffige, gesetzliche Grundlage für den Aufbau eines flächendeckenden Systems für die Nachholbildung zumindest im Bereich der Grundqualifikationen. Spätestens zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesgesetzes zur Weiterbildung, schaffen die Kantone die gesetzlichen Grundlagen, um die 2003 von der EDK verfassten Empfehlungen zur Weiterbildung umzusetzen. Dazu gehören auch Massnahmen, die die Weiterbildung allen Bevölkerungsschichten zugänglich machen sollen.

Die Kantone prüfen, ob das Angebot für Nachholbildung in den grundlegenden Kulturtechniken und in den allgemein- und berufsbildenden Lehrgängen der Sekundarstufe II ausgebaut werden muss. Ausserdem prüfen und finanzieren die Kantone zusammen mit dem Bund finanzielle, nachfrageorientierte Unterstützungsinstrumente. Mittels dieser sowie durch die Abschaffung von Altersgrenzen sollen Zugangserleichterungen für benachteiligte Schichten und Migranten und Migrantinnen geschaffen werden.

Um das interkulturelle Potenzial von Migranten und Migrantinnen als Fachpersonal nutzen zu können, arbeiten Bund und Kantone weiterhin daran, die Zulassungsbedingungen für Berufsschulen und Fachhochschulen dahingehend zu ändern, dass der vorausgesetzte Leistungskatalog fallweise auch die Anerkennung von anderen (Berufs-)Erfahrungen zulässt. Das ist insbesondere im Bereich der Berufsbildung für Lehrkräfte und Erzieher und Erzieherinnen voranzutreiben aber auch in den Bildungsinstitutionen für Gesundheits-, Sozial- und Administrationsberufe. Damit das Lehr- und Erziehungspersonal zukünftig seinen Sprachbildungsauftrag wahrnehmen und in interkulturellen Fragen kompetent wirken kann, ergreifen die Kantone die notwendigen Weiterbildungsmassnahmen.

Um den Zugang zu Weiterbildungsangeboten für bildungsferne Schichten und Migrantinnen und Migranten zu erleichtern, ist zu prüfen, ob niederschwellige Angebote sich als hilfreich erweisen würden. Es wäre denkbar, Kurse in kleineren Gruppen anzubieten, um so die betroffenen Personen auf die regulären Angebote vorzubereiten. Hier können zivilgesellschaftliche Organisationen einen wesentlichen Beitrag leisten, indem sie Angebote in kleineren Lerngruppen zur Verfügung stellen. Der Bund und die Kantone stellen gesetzliche Grundlagen bereit, die es Kantonen und Gemeinden ermöglichen, Aufträge im Bereich der Weiterbildung an zivilgesellschaftliche Organisationen zu delegieren. Die gesetzlichen Grundlagen regeln die Qualitätssicherung, Zertifizierung und Finanzierung.

Bund, Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt prüfen Möglichkeiten, um Angebote der betrieblichen Weiterbildung auch auf unqualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auszuweiten.

III. Arbeit/Soziale Sicherheit/Gesundheit

III.1 Arbeit

Arbeitsamkeit und wirtschaftliche Selbstständigkeit werden in der Schweiz traditionell als wichtige Faktoren der Integration in die Gesellschaft sowie der sozialen Anerkennung erachtet. Die Erwerbsquoten liegen sowohl bei der schweizerischen als auch bei der ausländischen Bevölkerung bei rund 80%. Die Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarktes ist vergleichsweise hoch und die Arbeitslosenrate im internationalen Vergleich tief.

Der Schweizer Arbeitsmarkt zeichnet sich im europäischen Vergleich durch eine tiefe staatliche Regulungsdichte aus. Art. 94 BV verpflichtet Bund und Kantone, sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten und die Interessen der Gesamtwirtschaft und der wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung zu wahren.

Seit Mitte der 1990er Jahre verfügt die Schweiz über ein auf die Arbeitsmarktintegration ausgerichtete System der Arbeitslosenversicherung (ALV). Dabei wurde der Grundsatz der Integration bzw. Re-Integration in den Arbeitsmarkt gegenüber der Sicherung eines angemessenen Ersatzeinkommens⁶⁷ gestärkt. Dieses Prinzip gilt zunehmend auch für die anderen Systeme der sozialen Sicherung (Invalidität, Sozialhilfe/Fürsorge) (siehe Ziffer III.2).

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 weitgehend die gleichen Rechte – mit Ausnahme der politischen Rechte – wie die Schweizerinnen und Schweizer. Weiter tragen die flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen, die ein drohendes Lohn- und Sozialdumping verhindern sollen, zur Chancengleichheit der ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz bei.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Der schweizerische Arbeitsmarkt belässt den Unternehmungen im europäischen Vergleich relativ grosse Spielräume, wobei diese Flexibilität gleichzeitig an eine soziale Absicherung durch die Sozialwerke gekoppelt ist (so genannte Flexicurity). Weiter zeichnet die gelebte Sozialpartnerschaft mit dem seit Jahrzehnten bestehenden Arbeitsfrieden den Schweizer Arbeitsmarkt aus. Viele Branchen verfügen über Gesamtarbeitsverträge; in einigen Kantonen spielen auch die Normalarbeitsverträge eine wichtige Rolle. In anderen Bereichen, darunter auch solchen mit hoher Ausländerbeschäftigung (Privathaushalte, Landwirtschaft, Gartenbau sowie verschiedene Dienstleistungsbranchen) bestehen wenige Regelungen, die über das Gesetz hinausgehen. Schliesslich ist der Schweizer Arbeitsmarkt von der Rolle der Unternehmen im Rahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung geprägt, wobei den Branchen- und Berufsverbänden hierbei ein besonderes Gewicht zukommt (siehe Kap. II.2.2).

Die staatliche Steuerung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik liegt auf Bundesebene beim EVD. Innerhalb des EVD übernimmt das SECO diese Aufgabe. Auf kantonaler Ebene sind die Volkswirtschaftsdepartemente – interkantonal zusammengeschlossen in der Konferenz der Volkswirtschaftsdirektionen VDK – mit den Wirtschafts- und Arbeitsämtern zuständig.

Die Kompetenz der Ausrichtung der Arbeitslosengesetzgebung liegt beim Bund (Art. 114 Abs. 1 BV). Das SECO ist zuständig für die strategische Entwicklung und Steuerung sowie für die Gesetzgebung im Bereich

⁶⁷ Zweck der ALV: Das Gesetz will den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz garantieren für Erwerbsausfälle wegen Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, schlechtem Wetter und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Es will drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern. Art. 1a Abs. 1 und 2 Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG.

der Arbeitsmarktpolitik.⁶⁸ Auf kantonaler Ebene setzen die Arbeits- und Wirtschaftsämter die Aufgaben der öffentlichen Hand um. Sie delegieren dabei die operativen Aufgaben weitgehend an die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV).⁶⁹

Das wichtigste Instrument zur Arbeitsmarktintegration stellen neben der Beratung/Vermittlung der RAV die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) dar. AMM werden in der Regel auf kantonaler Basis geplant. Diese Aufgabe nehmen regelmässig die so genannten Logistikstellen für Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stellen) wahr. Die einzelnen AMM werden mehrheitlich von privaten Organisationen durchgeführt. Seit 1997 haben sich diese in einem Fachverband zusammengeschlossen.⁷⁰ Die Interessen der Wirtschaft werden durch Vertreter der Sozialpartner (Gewerbeverband, Arbeitgeberverband, Gewerkschaften) in der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung wahrgenommen.

Für das Jahr 2009 wurden für AMM 590 Millionen Franken budgetiert. Rund 40% der an diesen Massnahmen beteiligten Personen waren in den letzten Jahren Personen ohne Schweizer Bürgerrecht.⁷¹ Seit dem Jahre 2000 wird die Zielsetzung der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der bei den RAV gemeldeten Stellensuchenden nach dem Prinzip der so genannten wirkungsorientierten Steuerung eingesetzt; im Vordergrund steht eine rasche Wiedereingliederung.⁷² Die Kantone verfügen im heutigen System über einen weiten Handlungsspielraum bei der Umsetzung der AMM, indem ihnen die Arbeitslosenversicherung ein Kostendach (Plafond) zuspricht. Dieses berechnet sich aus der Multiplikation der durchschnittlichen Zahl der Stellensuchenden im Kanton mit einem (degressiven) Faktor.⁷³

Der Verband der Schweizerischen Arbeitsämter VSAA, dem alle für die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zuständigen kantonalen Stellen, zahlreiche kommunale Arbeitsämter sowie das SECO und das BFM angehören, spielt eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen. Dies betrifft namentlich den Bereich der Ausbildung und der Koordination der laufenden Massnahmen (siehe unten).

Laufende Massnahmen

Bei der letzten Evaluation der ALV ist die spezifische Situation der Migrantinnen und Migranten untersucht worden.⁷⁴ Gestützt darauf hat das SECO im Rahmen des Massnahmenpakets des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) und in Absprache mit den Kantonen zehn Massnahmen entwickelt.⁷⁵

Eine Massnahme sieht vor, die Arbeitgeber für die Anliegen der Integration zu sensibilisieren. Gemäss der Berichterstattung des Bundes zur Umsetzung konnten in diesem Bereich noch keine konkreten Projekte lanciert werden. Mögliche Ansätze werden weiterhin geprüft.⁷⁶ Weitere vier Massnahmen setzen bei der Optimierung hinsichtlich der Ausbildung, Beratungstätigkeit sowie der Rekrutierung der Personalberatenden in den RAV an. Diese Massnahmen bezwecken namentlich die Verbesserung der (interkulturellen) Kommuni-

⁶⁸ Gesetzliche Grundlagen bilden das AVIG sowie das Arbeitsvermittlungsgesetz AVG.

⁶⁹ Heute existieren über 130 RAV bei welchen über 2000 Personalberaterinnen und -berater tätig sind.

⁷⁰ Schweizerischer Verband der Organisationen von Arbeitsmarktmassnahmen (siehe: <http://www.svoam.ch>).

⁷¹ Rund die Hälfte des AMM-Budgets wird zur Finanzierung von Bildungsmassnahmen (Weiterbildungskurse, Ausbildungspraktika und Übungsfirmen) aufgewendet, wobei rund 10% davon für Sprachkurse eingesetzt werden (die Beteiligung ausländischer Personen an Sprachkursen beträgt rund 60%). Die andere Hälfte der Ausgaben für AMM werden grösstenteils für Beschäftigungsmassnahmen (Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Berufspraktika und Motivationssemester) sowie für spezielle Massnahmen (Ausbildungszuschüsse, Einarbeitungszuschüsse, Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie Pendler- und Wochenaufenthalterbeiträge) aufgewendet.

⁷² Die Wirkungsindikatoren werden wie folgt gewichtet: rasche Wiedereingliederung (Gewichtung: 50%), Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit (20%), Senkung der Aussteuerungsrate (20%) sowie Nachhaltigkeit der Eingliederung (10%).

⁷³ Dieser Faktor beträgt rund 3000 Franken pro stellensuchender Person. Die Kantone entscheiden im Rahmen des Plafonds über die AMM, die weniger als 5 Millionen Franken kosten. Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung im SECO ist verantwortlich für die nationalen AMM und verfügt ebenfalls über einen Plafond (6% des Gesamtplafonds).

⁷⁴ Vgl. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung.

⁷⁵ Vgl. Bundesamt für Migration BFM (2007): Bericht Integrationsmassnahmen 2007, S. 28ff. (gestützt auf den SECO-internen Bericht INTEGRAM).

⁷⁶ Vgl. BFM (2008): Bericht Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008, S. 2, 18f.

kation zwischen den RAV und den Stellensuchenden, die gezieltere Anwendung des Instruments der Zielvereinbarungen für eine nachhaltige Integration, die Verstärkung der Aus- und Weiterbildung sowie die Rekrutierung von Personen mit Migrationshintergrund in den RAV. Hier werden zurzeit gestützt auf die Resultate einer Umfrage bei den Kantonen unter der Federführung des VSAA konkrete Massnahmen entwickelt. Schliesslich zielen fünf Massnahmen des SECO darauf ab, dass die bestehenden AMM noch vermehrt auf die erfolgreiche Integration der ausländischen Bevölkerung ausgerichtet werden. Bei dieser Anpassung handelt es sich um die Verbesserung der Konzepte in den Bereichen der Schulung von Basiskompetenzen (namentlich Alltagsmathematik) und der Sprachförderung, welche durch die Kantone angewendet werden. Weitere Massnahmen betreffen die Beschäftigung und den verbesserten Zugang für ausländische Arbeitnehmende zum Instrument der Einarbeitungszuschüsse. Gemäss Berichterstattung zur Umsetzung sind diese Massnahmen grösstenteils auf Kurs.

Massnahmen, welche direkte Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration haben, werden unter der Federführung des BBT durchgeführt. Zu nennen sind die Massnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit durch Brückenangebote im Übergang von der Schule in die Berufsbildung (Stichworte: Case Management+, Brückenangebote) sowie zur Anerkennung ausländischer Diplome und beruflicher Kompetenzen (Stichwort: Validation des acquis) (siehe Ziffer II.2.2).

Rechtliche Integrationshemmnisse betreffend vorläufig aufgenommene Personen im Zugang zum Arbeitsmarkt (Inländervorrang) wurden im neuen Ausländerrecht abgebaut. Allerdings zeigt sich, dass die Umsetzung dieser neuen Regelungen in den Kantonen noch unterschiedlich weit ist und verbessert werden könnte.⁷⁷ Gemäss Artikel 59d AVIG haben die Personalberatenden der RAV die Möglichkeit, Stellensuchende ohne Taggeldanspruch in geeignete AMM zuzuweisen, sofern die AMM arbeitsmarktlich indiziert ist und die Vermittlungsfähigkeit der Betroffenen verbessert werden kann.

Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, aber auch verschiedene Unternehmungen der Privatwirtschaft bieten zur Verbesserung der arbeitsmarktlichen Integration Schulungen an, wie beispielsweise berufsbegleitende Sprachkurse.⁷⁸ Auf Betriebsebene werden in einigen Unternehmen Verhaltensrichtlinien festgelegt und Vereinbarungen zu Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung verabschiedet.⁷⁹ Trotz verschiedenen Empfehlungen und Konzepten haben sich solche Ansätze noch nicht auf breiter Basis durchgesetzt.⁸⁰ Im Bereich der Förderung der Selbstständigkeit ausländischer Erwerbstätiger bestehen bislang nur sehr vereinzelte Ansätze.

Herausforderungen

Die Erwerbslosenquote ist im Durchschnitt bei Migrantinnen und Migranten beinahe dreimal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Dabei ist die Gefahr, arbeitslos zu werden, unter anderem an den Bildungsstand geknüpft: So haben Personen ohne Berufsbildung ein rund vier Mal so hohes Risiko erwerbslos zu werden wie Personen mit einem Berufsbildungsabschluss bzw. Hochschulabschluss. Besonders hoch ist die Erwerbslosigkeit bei Frauen sowie bei Jugendlichen aus den Balkanländern und aus den nicht-

⁷⁷ SECO und BFM haben am 30.11.2007 ein entsprechendes Rundschreiben an die ausführenden Behörden erlassen. Siehe: http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen.Par.007.5.File.dat/KS_Int_VAd.pdf. Vgl. auch Bundesamt für Migration (2007): Bericht Integrationsmassnahmen 2007, S.20 (Schnittstellenmassnahme 4).

⁷⁸ Beispiele solcher Projekte sind: „Lernen im Betrieb“ des Schweizerischen Arbeiterhilfswerk in den Kantonen Aargau und Solothurn, „Deutsch am Arbeitsplatz“ der Gewerkschaft SMUV in Horgen, „Putzen Sie Deutsch“ im Kanton Basel-Stadt oder das Projekt „Deutsch- und Französischkurse in Betrieben“ der Gewerkschaft Bau und Industrie.

⁷⁹ Vgl. Egger, Theres: Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern – ein Wegweiser, in: Eidgenössische Ausländerkommission (2003): terra cognita 2003, Nr. 3.

⁸⁰ So hat die EKA den Arbeitgebern empfohlen, die betriebsinterne Sprachförderung intensiver zu fördern, in den Betrieben Patenschaftssysteme für Neueintretende zu entwickeln sowie umfassendere Programme zur Förderung der innerbetrieblichen Berücksichtigung unterschiedlicher Kompetenzen und Qualifikationen zu lancieren („Diversity Management“). Eidgenössische Ausländerkommission (2003): Integration und Arbeit: Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission. Siehe: http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_d.pdf.

Auch die Gewerkschaft Travail Suisse hat eine Vertiefungsstudie zur Integration am Arbeitsplatz in Auftrag gegeben und ist auf deren Grundlage zu ähnlichen Empfehlungen gekommen. Vgl. Dahinden, Janine (2004): Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Probleme und Massnahmen. Ergebnisse einer Aktionsforschung, 211ff.

europäischen Staaten. Bei den ausländischen Jugendlichen hängt dies eng damit zusammen, dass rund ein Fünftel (siehe Ziffer II.2.2) ohne Berufsbildung bleibt und damit längerfristig von Arbeitslosigkeit bedroht ist.

Eine weitere überdurchschnittlich von Erwerbslosigkeit betroffene Gruppe sind die Personen aus dem Asylbereich, welche längerfristig in der Schweiz bleiben: Nur rund ein Viertel der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 bis 65 Jahren ist erwerbstätig. Bei den vorläufig aufgenommenen Personen ist es etwa ein Drittel.

Die Konjunkturprognosen zum schweizerischen Arbeitsmarkt verschlechtern sich.⁸¹ Es ist damit zu rechnen, dass Personen mit geringen Qualifikationen und wenig Berufserfahrung überdurchschnittlich von der abnehmenden Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarkts betroffen sind.⁸²

Als eine Herausforderung aus integrationspolitischer Sicht erweist sich der Umstand, dass auf Seiten der ALV das strategische Hauptziel der raschen Wiedereingliederung für gewisse Gruppen in einem Spannungsverhältnis stehen kann zum Ziel der nachhaltigen Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt. Eine nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ist insbesondere bei Stellensuchenden schwierig, die grundlegende Defizite im sprachlichen, alltagsmathematischen und berufspraktischen Bereich aufweisen.

Im Rahmen der Arbeitsmarktintegration schwer vermittelbarer, namentlich auch ausländischer arbeitsloser Personen spielt das Instrument der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) eine Rolle. IIZ bezweckt in erster Linie die verbesserte Koordination unter den zuständigen Stellen der Arbeitsmarktintegration (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Invalidenversicherung, etc.), namentlich durch die Besprechung und das Assessment „gemeinsamer“ Fälle sowie die Durchlässigkeit des Zugangs zu den von den jeweiligen Stellen getragenen Angeboten für bestimmte Zielgruppen. Zu diesem Zwecke bestehen in vielen Kantonen entsprechende Koordinationsgruppen.⁸³ Für Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken erfolgt die Zusammenarbeit namentlich durch ein Case Management (IIZ-MAMAC).

Eine Zusammenarbeit zwischen kantonalen Arbeitsmarktbehörden sowie kantonalen Integrationsdelegierten und -fachstellen mit dem Ziel einer umfassenden Förderung der Arbeitsmarktintegration namentlich von ausländischen Personen kann in einigen Gebieten noch verbessert werden. Bestimmte Gruppen von ausländischen Arbeitskräften weisen einen überdurchschnittlichen Bedarf aus an Massnahmen im Bereich von Grundkompetenzen und Sprachförderung. Spezifische Potenziale und Fähigkeiten von Zugewanderten müssen mit gezielten Massnahmen gefördert werden. Solche bestehen im Bereich spezifischer Fähigkeiten wie beispielsweise zusätzlicher Sprachenkompetenzen. Weiter ist die Förderung und Unterstützung des selbstständigen Erwerbs zu nennen, da einige Zuwanderergruppen überdurchschnittliche oder ansteigende Anteile von Selbstständigkeit aufweisen. Wirkungen in diesem Bereich sind namentlich bei einer gezielten Förderung insbesondere der ersten Generation zu erwarten (Mentoring-Programme).⁸⁴

Es ist indes festzuhalten, dass umfassende Förder- und Bildungsmaßnahmen, wie das Nachholen einer Grundbildung, nicht zu den Aufgaben der Arbeitslosen- und Sozialversicherungen gehören. Diese zu fördern liegt prinzipiell (u.a. finanziell) im Kompetenzbereich der für die Bildung zuständigen Stellen und in der Ei-

⁸¹ Gemäss der jüngsten der vierteljährlich erscheinenden Prognosen der Expertengruppe des Bundes vom Frühjahr 2009 (erschienen am 17.3.09) ist für das Jahr 2009 mit einem stärkeren Rückgang der Wirtschaftsleistung um 2.2%, gefolgt von einer Stabilisierung 2010 (+0.1%) zu rechnen. Die Expertengruppe schätzt, dass die Arbeitslosenquote nach 2.6% 2008 auf 3.8% 2009 und auf 5.2% 2010 ansteigen wird. Erst gegen Jahresende 2010 dürfte sich der Zuwachs an Arbeitslosen stabilisieren. Siehe: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00375/00376/index.html?lang=de>.

⁸² Ein Beispiel: Das AVIG sieht vor, dass AMM auch Personen zu Gute kommen können, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind (Art. 59d). In der laufenden AVIG Revision wird vorgeschlagen, dass die ALV diese Massnahmen nicht mehr zu 80%, sondern nur noch 50% finanzieren, womit sich der Beitrag der Kantone von 20% auf 50% erhöht. Ausländische Personen, namentlich vorläufig aufgenommene Personen, könnten von dieser Regelung überdurchschnittlich betroffen sein.

⁸³ Vgl. dazu das IIZ-Handbuch (Stand 2003). Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit wurde im Bereich von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch die Invalidenversicherung ausgeweitet. Ziel ist es, die Zusammenarbeit mit den (vorgelagerten) Krankentaggeld-, Unfall- und Vorsorgeversicherungen im Rahmen der Umsetzung der 5. IV-Revision namentlich im Bereich der Früherkennung und -intervention zu verstärken. Siehe: <http://www.iiz-plus.ch>.

⁸⁴ Vgl. Raphaela Hettlage: Selbstständig erwerbende Migrantinnen und Migranten: Gibt es Unterschiede zwischen den Generationen?, in: Die Volkswirtschaft, 07.2007. Abrufbar unter: <http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/200707/pdf/Schubert.pdf>.

genkompetenz der Betroffenen selber. Weiter ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Systeme der sozialen Sicherung, darunter auch die Arbeitslosenversicherung, sich zurzeit finanziell im Ungleichgewicht befinden.⁸⁵ Eine Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, die zusätzliche Einnahmen und Einsparungen auf der Ausgabenseite vorsieht, welche das Ergebnis der ALV verbessern soll, ist vom Bundesrat am 3. September 2008 den Räten zugeleitet worden.

Aus den genannten Gründen – abnehmende Arbeitsmarktintegrationschancen in konjunkturell schlechten Zeiten, spezifische Bedürfnisse namentlich von zugewanderten Personen im Bereich Ausbildung und Sprachförderung sowie aufgrund der strategischen und finanziellen Ausrichtung eingeschränkte Möglichkeiten der Arbeitslosenversicherung – steht die Integrationsförderung im Bereich Arbeitsmarkt vor der Herausforderung, insbesondere während Phasen des konjunkturellen Abschwungs gezielt Instrumente bereit zu stellen.

Des Weiteren bestehen längerfristig auch Herausforderungen hinsichtlich der Integration auf dem Arbeitsmarkt bzw. in den Betrieben selber. Ein Teil der Zugewanderten hat geringere Chancen und Möglichkeiten, in den Betrieben hinsichtlich Lohn und hierarchischer Position zu reüssieren, wobei Frauen davon überdurchschnittlich stark betroffen sind.⁸⁶ Auch hinsichtlich des selbstständigen Erwerbs und der Unternehmungsgründung von zugewanderten Personen, welche in den letzten Jahren in einigen Gruppen überdurchschnittlich zugenommen haben, besteht noch ein Potenzial, welches vermehrt zu nutzen wäre.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Förderung der Vielfalt im Unternehmen: Die Arbeitgeber wirken darauf hin, dass bei der Rekrutierung von Personal auch der Verbesserung der Chancengleichheit Rechnung getragen wird. Dazu können Instrumente wie Sensibilisierung der „Gate-Keeper“ in den Human Resources-Stellen, Mentoring-Systeme, anonyme Bewerbungsverfahren etc. eingesetzt werden. Bei der Personalentwicklung (Aus- und Weiterbildung, Beförderung etc.) unternehmen sie nach Möglichkeit die notwendigen Schritte, um die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Betrieben und Verwaltungen zu verbessern und die Chancen, die sich aus Belegschaften mit unterschiedlichen Erfahrungen und kulturellen Profilen ergeben, zu nutzen.

Unterstützung durch die Behörden: Die zuständigen Behörden fördern diese Bemühungen, indem sie Pilotprojekte unterstützen (Modellvorhaben gemäss Art. 55 AuG sowie Pilotprojekte gemäss Art. 75a AVIG) und zur Entwicklung praxisnaher Instrumente (Hilfestellungen, Begleitung, Einarbeitung etc.) beitragen. Dabei wird auf die Zusammenarbeit mit Arbeitgeber- und Branchenverbänden sowie Arbeitnehmerverbänden gesetzt (s.u.). Insbesondere ist die Zusammenarbeit mit den KMU zu suchen.

Bund und Kantone führen die bestehenden Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt weiter. Dies betrifft die bestehenden Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration, der Sensibilisierung der Sozialpartner etc. sowie Aktivitäten im Bereich der Bildung (siehe Berufsbildung, Weiterbildung, Kapitel II.2.2 und 3).

Erhöhung der Mittel: Im Hinblick auf eine Verstärkung der Massnahmen ist folgendes Vorgehen zu prüfen: Der Bund stellt den kantonalen Arbeitsmarktbehörden zusätzliche Mittel zur gezielten Förderung der Arbeitsmarktintegration zur Verfügung (ausserhalb des AVIG, z. B. mittels Äufnung von kantonalen Arbeitslo-

⁸⁵ Die Arbeitslosenversicherung hat per Ende 2008 Schulden in der Höhe von über 4 Milliarden Franken. Das SECO rechnet damit, dass im Jahre 2009 ein Defizit von 1 Milliarde Franken und in den Jahren 2010 und 2011 Defizite von 2.5 bis 3 Milliarden Franken entstehen. Eine Sanierung der Arbeitslosenversicherung ist frühestens ab 2011 möglich und sinnvoll; bis dahin werden sich die Schulden verdoppelt haben.

⁸⁶ Untersuchungen haben gezeigt, dass Migrantinnen und Migranten durchschnittlich tiefere Löhne erhalten und in höheren Positionen untervertreten sind. Siehe dazu: Bundesamt für Migration (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, S. 45, 49.

senhilfekassen/Wiedereingliederungsfonds/Arbeitsmarktfonds). Die Höhe dieser Beiträge ist aufgrund einer durchzuführenden Bedarfsabschätzung zu ermitteln. Der Anteil des Bundes beträgt maximal 50% an den Gesamtkosten. Dazu schliesst der Bund aufgrund Projekteingaben mit den kantonalen Behörden Leistungsvereinbarungen ab. Dieses Vorgehen bezweckt, dass den zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen der Umsetzung ein grösstmöglicher Handlungsspielraum belassen wird.

Entwicklung kantonalen Programme: Anzustreben ist, dass unter der Federführung der Arbeitsmarktbehörden in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen (namentlich Integrationsdelegierte, Stellen der Sozialhilfe, der Invalidenversicherung, der Berufsbildung, etc.) kantonale Programme zur Verbesserung der arbeitsmarktlichen Integrationsförderung entwickelt werden. Diese sollen darlegen, für welche Zielgruppen welche Ziele in welchen Zeiträumen erreicht werden sollen und nach welchen zielgruppenspezifischen Kriterien die bereitgestellten Mittel investiert werden.

Ziel der Massnahmen ist, die Nachhaltigkeit der Arbeitsintegration auch von Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Sie sind subsidiär und komplementär zu den bestehenden Massnahmen der ALV, Sozialhilfe, Invalidenversicherung (IV) oder von Privaten einzusetzen.

Im Vordergrund stehen arbeitsmarktorientierte Bildungsmassnahmen (Grund- und Nachholbildung, Sprache) für Personen mit geringen Arbeitsmarktschancen. Weiter kann auf die bewährten Instrumente zurückgegriffen werden (Einarbeitungszuschüsse, Förderung des Selbstständigenerwerbs), wobei diese bedarfsorientiert anzuwenden und zu ergänzen sind.

Namentlich im Bereich des Selbstständigenerwerbs sind neue Wege zu prüfen.

III.2 Invalidenversicherung und Sozialhilfe

Die verschiedenen Sozialversicherungen erfüllen wichtige Funktionen für die Solidarität und für den sozialen Zusammenhalt in der Schweiz. Auf Bundesstufe geregelt sind die Sicherungssysteme (Art. 111ff. BV), welche soziale Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle, Invalidität, Tod des Ernährers, Familienlasten oder Mutterschaft abdecken. Sie sind nicht in einem einheitlichen Rechtssystem geregelt, sondern bestehen im Wesentlichen aus unterschiedlichen, wiederholt revidierten Bundesgesetzen. Der Bereich der Sozialhilfe (oder Fürsorge), welche die Existenzsicherung gewährleistet, liegt in der Zuständigkeit der Wohnkantone (Art. 115 BV) und ist in 26 kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt, welche sich grossmehrheitlich nach den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) richten. Die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe werden unabhängig von der Nationalität ausgerichtet. AHV/IV sowie das Krankenkassenobligatorium greifen für die Gesamtbevölkerung. Die berufliche Vorsorge, die Arbeitslosenversicherung, die Mutterschaftsversicherung oder die Berufsunfallversicherung decken die Erwerbstätigen.

Den Systemen der sozialen Sicherung, namentlich der Arbeitslosenversicherung (siehe dazu Ziffer III.1.) der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe (Fürsorge) kommen wichtige Aufgaben im Zusammenhang mit der Wiedereingliederung der Versicherten in den Arbeitsmarkt zu.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Im Invalidenversicherungsbereich sorgt das BSV für eine schweizweite einheitliche Anwendung des Gesetzes und ist Aufsichtsorgan über die 26 kantonalen IV-Stellen und die IV-Stelle für Versicherte im Ausland. Jeder Kanton verfügt über eine eigene, von der Kantonsverwaltung unabhängige IV-Stelle. Diese führt die Früherfassung durch, bestimmt und überprüft die Massnahmen der Frühintervention, prüft die Anspruchsberechtigung, beschliesst und begleitet Wiedereingliederungsmassnahmen, bestimmt Invaliditäts- und Hilflosigkeitsgrad und verfügt über die Leistungen.⁸⁷

⁸⁷ In schwierigen Einzelfällen können die kantonalen IV-Stellen auf die medizinischen (MEDAS) und beruflichen (BEFAS) Abklärungsstellen zurückgreifen. Bei der Abklärung des Anspruchs auf IV-Leistungen wirken ebenfalls die Ausgleichskassen mit. Auf Bundesebene ange-

Im Sozialhilfereich liegt die Zuständigkeit mehrheitlich bei den Sozial- oder Fürsorgebehörden der Gemeinden, sofern die Kantone, wie namentlich in der lateinischen Schweiz, die Sozialhilfe nicht durch eigene Dienste wahrnehmen. In einigen Kantonen wurden in den letzten Jahren regionale Organisationen geschaffen. 90 % der Bevölkerung lebt heute im Einzugsgebiet von professionalisierten Sozialdiensten. Die Sozialdienste sind zuständig für die Abklärung der sozialen Situation der Hilfe suchenden Person, die Erstellung eines mit ihr ausgearbeiteten Hilfsplans und die Zuweisung für ein auf ihre Situation zugeschnittenes Angebot.

Laufende Massnahmen

Invalide oder von Invalidität bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbstätigkeit wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern. Das mit der 5. IV-Revision neu eingeführte Instrument der Früherfassung soll verhindern, dass bei Personen, die erste Anzeichen einer Invalidität aufweisen, die gesundheitlichen Beschwerden chronisch werden. Die Frühintervention soll es ermöglichen, rasch und unbürokratisch erste Massnahmen einzuleiten, damit arbeitsunfähige Personen ihren bestehenden Arbeitsplatz behalten oder an einem neuen Arbeitsplatz eingegliedert werden können. Integrationsmassnahmen (Art. 14a IVG) sind insbesondere für Versicherte bestimmt, die infolge psychisch bedingter Probleme arbeitsunfähig sind. Sie sollen die notwendigen Voraussetzungen für eine Massnahme beruflicher Art oder für die Rückkehr der versicherten Person auf den Arbeitsmarkt schaffen. Die beruflichen Eingliederungsmassnahmen der IV umfassen die Bereiche Berufsberatung, berufliche Ausbildung und Weiterbildung, Umschulung, Arbeitsvermittlung, Kapitalhilfe sowie Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende. Taggelder und Reisekostenvergütungen ergänzen die Eingliederungsmassnahmen der IV. Mit der 5. IV-Revision wurde neu ein niederschwelliges Angebot der Integrationsmassnahmen geschaffen, welches die Lücke am Übergang zwischen sozialer und beruflicher Integration schliesst. Die Integrationsmassnahmen sind modular angelegt, so dass sie einen schrittweisen Aufbau der auf dem Arbeitsmarkt geforderten Leistungsfähigkeit erlauben. Wo möglich wird nach dem Modell des „Supported Employment“ die sozialberufliche Rehabilitation unter Begleitung externer Fachpersonen am Arbeitsplatz durchgeführt. Die Integrationsmassnahmen dauern höchstens ein Jahr, nur in Ausnahmefällen können sie um maximal ein Jahr verlängert werden.

Auch die Sozialhilfe fördert die berufliche Integration. Sind keine Arbeitsplätze verfügbar, hat die Sozialhilfe die Aufgabe, die Erwerbsfähigkeit zu erhalten. Arbeitsplätze im so genannt ergänzenden Arbeitsmarkt (Nischenarbeitsplätze, Beschäftigungsprogramme etc.) spielen dabei eine wichtige Rolle. Da zahlreiche Menschen, die Sozialhilfe beziehen, kaum mehr Chancen auf eine berufliche Integration haben, spielen Massnahmen zur sozialen Integration eine wichtige Rolle. Mit ihnen soll den Betroffenen ein Leben in klar geordneten Strukturen ermöglicht und gesundheitlichen und psychischen Problemen vorgebeugt werden. Sozialhilfebeziehende sind verpflichtet, sich an solchen Massnahmen zu beteiligen. Im Sinne eines Anreizes werden Integrationsbemühungen mit einer Integrationszulage von 100 bis 300 Franken pro Monat honoriert.

Herausforderungen

In der Schweiz empfangen über 250'000 Personen Sozialhilfe. Gemäss Schätzungen der SKOS zu Beginn des Jahres 2009 wird diese Zahl in der kommenden wirtschaftlichen Abschwungphase bis auf 300'000 Personen zunehmen.⁸⁸ Ausländische Staatsangehörige weisen eine mehr als doppelt so hohe Sozialhilfequote auf als Schweizerinnen und Schweizer. Personen ausländischer Herkunft – und auch deren Kinder – haben im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern häufiger einen tieferen Ausbildungsstatus, woraus tiefere Chancen auf dem Arbeitsmarkt resultieren. Der Prozentsatz der Sozialhilfebeziehenden ohne Berufsausbildung ist rund doppelt so hoch wie derjenige in der Gesamtbevölkerung. Die jährlichen Aufwendungen der Sozialhilfe belaufen sich auf rund 4 Milliarden Franken, von welchen rund ein Fünftel auf den Asylbereich entfallen. Rund die Hälfte der Sozialhilfebezügler sind Migrantinnen und Migranten.

Mehr als ein Zehntel der rund 10 Milliarden Franken, welche die IV jährlich ausgibt, entfallen auf Wiedereingliederungsmassnahmen. Ein Viertel der rund eine Viertelmillion in der Schweiz wohnhaften Rentenbezügler

siedelt ist auch die Zentrale Ausgleichsstelle, welche die zentrale Abrechnung sowie den Ausgleich der Beiträge und Leistungen mit den Ausgleichskassen vornimmt.

⁸⁸ Siehe Pressekonferenz vom 5.1.09: http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/themen/SKOS-Medienmitteilung_5.Jan09.pdf.

sind Personen ausländischer Herkunft. Die Rentenbezüge haben in den letzten Jahren generell zugenommen. Das Wachstum ist überdurchschnittlich auf einzelne Gruppen von Migrantinnen und Migranten zurückzuführen, was sich namentlich aus demografischen Gründen erklärt. Im Rahmen des Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes (FoP-IV) werden zurzeit die Zusammenhänge von Migration und Invalidität untersucht.

Gestützt auf die ersten Erfahrungen in der Umsetzung der 5. IV-Revision (Früherkennung, Frühintervention, Integrationsmassnahmen) sowie der genannten Forschungen ist das IV-System darin gefordert, sich in der Abklärung wie in der Intervention noch gezielter auf die Bedürfnisse von Zugewanderten auszurichten. Dazu gehört die Prüfung und Entwicklung von Massnahmen, welche von der Verbesserung der Kommunikation (interkulturelle Vermittlung) über die Begleitung bis zur konkreten Ausgestaltung der Integrationsmassnahmen reichen. Ähnliche Fragen stellen sich auch im Hinblick auf die Sozialhilfe.

Weiter stellen sich die Herausforderungen an die Invalidenversicherung und an die Sozialhilfe auf eine ähnliche Weise wie in der Arbeitslosenversicherung: In der konjunkturellen Abschwungphase ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen mit Integrationsdefiziten weitgehend verwehrt. Einschränkungen bestehen auch in finanzieller Hinsicht.⁸⁹ Vor diesem Hintergrund ist die Phase des konjunkturellen Abschwungs für die gezielte Integrationsförderung im Hinblick auf eine gesteigerte Arbeitsmarktfähigkeit in Zeiten des Wirtschaftswachstums zu nutzen (siehe Ziffer III.1).

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Tripartite Zusammenarbeit zur Förderung kantonaler Programme: Die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe (Kantone und Gemeinden) prüfen ihre Beteiligung an den kantonally abgestimmten Integrationsprogrammen zur individuellen Förderung namentlich mittels sprachlichen und beruflichen Massnahmen. Sie stärken bestehende Massnahmen und entwickeln neue bedarfsgerechte Angebote in Abstimmung mit den Massnahmen der kantonalen Arbeitsmarktbehörden. Die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe beteiligen sich im Sinne einer erweiterten interinstitutionellen Zusammenarbeit an den empfohlenen Massnahmen (kantonale Arbeitsmarktintegrationsprogramme).

III.3 Gesundheit

Gemäss den Sozialzielen (Art. 41 BV) setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält. Darüber hinaus kommt mehreren Grundrechten gesundheitsrelevante Bedeutung zu. Erwähnung verdienen der Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV), das Recht auf Leben (Art. 10 BV), der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit (Art. 11 BV) und das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV).

Der Gesundheitszustand von Migrantinnen und Migranten ist oft schlechter als derjenige der Schweizerinnen und Schweizer. Die Migrationsbevölkerung ist grösseren gesundheitlichen Risiken ausgesetzt und findet weniger leicht Zugang zum Gesundheitssystem. Zwischen Integration und Gesundheit besteht eine Wechselwirkung, die sich bei einer nicht gelungenen Integration häufig chronifizierend auf einen schlechten Gesundheitszustand auswirkt. Umgekehrt belastet ein schlechter Gesundheitszustand den Integrationsprozess.

⁸⁹ Trotz der erzielten Reduktion der Neurenten beträgt das Defizit in der IV jährlich rund 1.5 Milliarden Franken. Die Verschuldung der IV bei der AHV beträgt bereits 13 Milliarden Franken. Auch die Sozialhilfe steht angesichts steigender Fallzahlen und Ausgaben sowie sinkender Steuererträge der Kantone und Gemeinden in den kommenden Jahren des konjunkturellen Abschwungs vor einer Belastungsprobe.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Das Gesundheitswesen ist grundsätzlich Sache der Kantone.⁹⁰ Namentlich tragen die Kantone die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. Darunter fallen die medizinische Versorgung, die Spital- und Heimplanung, die Gesundheitsförderung und Prävention sowie die Bekämpfung von Suchtkrankheiten oder auch psychischen Erkrankungen. Der Bund ist für einige besondere, sachlich begrenzte Aufgaben zuständig (Art. 118 BV). Namentlich erlässt er Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten sowie den Umgang mit Heil- und Betäubungsmitteln, welche die Gesundheit gefährden können. Ausserdem erlässt der Bund Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung (Art. 117 BV) und steuert damit wesentlich die Finanzierung des Gesundheitswesens. Die Aufgaben des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Bundesamts für Gesundheit (BAG) sind im Wesentlichen in der EDI-Organisationsverordnung festgelegt.⁹¹ Durch die Erarbeitung eines Bundesgesetzes über Prävention und Gesundheitsförderung (PGF 2010) wird zurzeit eine neue gesetzliche Grundlage für diese Bereiche zur Diskussion gestellt.

Laufende Massnahmen

Dank dem Engagement zahlreicher privater und staatlicher Akteure zeichnet sich die Schweiz im internationalen Vergleich durch eine qualitativ hochstehende Gesundheitsversorgung aus. Zudem stellt das Krankenversicherungsobligatorium eine wesentliche Voraussetzung für einen chancengleichen Zugang zum Gesundheitssystem dar. Mit dem Ziel, die Gesundheitssituation der Migrationsbevölkerung in der Schweiz zu verbessern und gesundheitliche Chancengleichheit herzustellen, lancierte der Bund 2002 die Strategie „Migration und Gesundheit“. In diesem Rahmen wurden unter anderem Bildungsangebote zur Förderung transkultureller und migrationspezifischer Kompetenzen des Gesundheitspersonals entwickelt, die Informationsvermittlung über das Gesundheitssystem sowie die Prävention und Gesundheitsförderung in der Migrationsbevölkerung gestärkt. Die Entwicklung einer Zertifizierung führte zu einer Professionalisierung der interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzer und zu einem häufigeren Einsatz. Zudem wurden spezialisierte Therapieangebote für Traumatisierte mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive unterstützt sowie Grundlagenforschung und ein Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung durchgeführt.

Eine Evaluation der ersten Phase (2002 – 2007) hat dieser nationalen Strategie ein gutes Zeugnis ausgestellt: Den Problemen im Bereich Migration und Gesundheit wurde Sichtbarkeit verliehen und es konnten Leistungen erbracht werden, die ihre Adressaten erreicht und Wirkungen bei der Migrationsbevölkerung erzielt haben. Als Schwächen wurden die komplexen und wenig übersichtlichen Umsetzungsstrukturen sowie die ungenügende Einbindung der Kantone in die Umsetzung festgestellt. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Evaluation ist inzwischen die zweite Phase (2008 – 2013) angelaufen. Die Programme und Massnahmen der ersten Phase werden im Wesentlichen weitergeführt und sollen institutionell besser verankert werden. Umgesetzt werden Massnahmen in den Handlungsbereichen Gesundheitsförderung und Prävention, Bildung und Versorgung im Gesundheitswesen, interkulturelles Übersetzen sowie Forschung und Wissensmanagement.

Eine klare und präzise Verständigung ist eine wichtige Grundlage für Interventionen durch Akteure im Gesundheitswesen. So ist der Aufbau eines nationalen Telefondolmetscherdienstes zur Verbesserung der Interaktion zwischen medizinischem Personal und Patientinnen und Patienten im Gange. Bewährte Projekte wie z. B. die Entwicklung und Übersetzung von Gesundheitsbroschüren für die Migrationsbevölkerung, die Professionalisierung des interkulturellen Übersetzens durch einen eidgenössischen Fähigkeitsausweis und die nationale Plattform für Sans-Papiers werden weitergeführt. Bei anderen Projekten (z. B. bei den Migrant Friendly Hospitals oder dem Weiterbildungspool Transkulturelle Kompetenz für Gesundheitspersonal) findet

⁹⁰ Bundesrat: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, Bundesblatt 1997, Band 1, S. 332.

⁹¹ Gemäss dieser Verordnung fördert das EDI die sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Rahmenbedingungen für das Wohlbefinden der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz (Art. 1). Im Migrationskontext besonders erwähnenswert ist das Ziel, Diskriminierungen zu bekämpfen und die Chancengleichheit zu fördern (Art. 1, Abs. 2f). Der Bund bzw. das BAG arbeitet dabei eng mit den Kantonen, Gemeinden sowie mit nichtstaatlichen Organisationen, Sozialpartnern und Wirtschaftsverbänden zusammen (Art. 2a). Im Rahmen von Prävention und Gesundheitsförderung führt das BAG verschiedene nationale Programme durch (Alkohol, Tabak, Drogen, Ernährung und Bewegung, Migration und Gesundheit).

eine Neuausrichtung statt. Vorgesehen ist auch eine Weiterführung der Aus- und Weiterbildung für interkulturelles Übersetzen auf gesamtschweizerischer Ebene und eine vermehrte Sensibilisierung der Kantone im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention für ausgewählte Gruppen der Migrationsbevölkerung zu Themen wie Ernährung und Bewegung, Sucht oder Zahngesundheit. Schliesslich soll die schlechte Datengrundlage zur Gesundheit der Migrationsbevölkerung durch die Durchführung einer Gesundheitsbefragung der Migrationsbevölkerung in der Schweiz, die Lancierung verschiedener Forschungsprojekte und die Integration von migrationspezifischen Items in wichtige nationale Datenerhebungen verbessert werden.⁹²

Herausforderungen

Im Hinblick auf die Erreichung von Chancengleichheit bestehen in allen Handlungsbereichen des nationalen Programms Migration und Gesundheit weiterhin Herausforderungen. Die Bedeutung der Gesundheitsförderung und Prävention sind allgemein anerkannt. Mit Blick auf die Migrationsbevölkerung besteht hier weiterhin ein grosser Nachholbedarf. Bund und Kantone sind gefordert, die Angebote der Gesundheitsförderung und Prävention migrationsgerecht auszugestalten. Bei Bedarf sind ergänzende Programme zu schaffen. Handlungsbedarf besteht vor allem in den Bereichen Ernährung und Bewegung, Alkohol und Tabak, Medikamentenmissbrauch, sexuelle und reproduktive Gesundheit, Krebsvorsorge, psychische Gesundheit und Zahngesundheit. Umfragen in der Schweiz zeigen, dass Ärzteschaft, Pflegepersonal und weitere Fachleute des Gesundheitswesens Sprachbarrieren als ein Hauptproblem bei der Versorgung der Migrationsbevölkerung betrachten. Der Einsatz von professioneller Übersetzung führt in der Regel zu einer Verbesserung der Behandlungs- und Pflegequalität. Trotz entsprechender Angebote bestehen in diesem Bereich etwa beim Personal von Regionalspitälern oder in der Hausarztmedizin weiterhin Defizite. Werden z. B. medizinische Behandlungen oder Vorsorgeuntersuchungen aus Gründen einer ungenügenden Verständigung nicht oder nur ungenügend in Anspruch genommen, kann dies für die betroffenen Personen weit reichende Konsequenzen haben und das Gesundheitswesen mit hohen Folgekosten belasten. Deshalb erscheint eine Institutionalisierung des professionellen Übersetzens angezeigt. Dazu ist insbesondere die offene Frage eines rechtlichen Anspruchs auf solche Dienste zu klären und deren Finanzierung einheitlich zu regeln.⁹³ Eine weitere Herausforderung stellt die Schulung des Gesundheitspersonals in transkultureller Kompetenz und im Umgang mit spezifischen Gesundheitsproblemen der Migrationsbevölkerung dar.⁹⁴

Integrationsfragen im Bereich Gesundheit betreffen zudem Personen, welche nicht langfristig und rechtmässig anwesend sind. Neben der offiziell erfassten ausländischen Bevölkerung halten sich nach Ansicht verschiedener Experten schätzungsweise zwischen 50'000 und 300'000 Personen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz auf. Die so genannten „Sans-Papiers“ unterliegen, da sie ebenfalls zur Wohnbevölkerung gehören, grundsätzlich dem Krankenkassenobligatorium. Dennoch muss davon ausgegangen werden, dass von ihnen nur ein kleiner Prozentsatz versichert ist (finanzielle Belastung, mangelnde Information, Angst vor Kontakt mit Behörden). Eine Notfallversorgung ist in der Regel gewährleistet. Einzelne Kantone haben zusätzliche Massnahmen zur medizinischen Versorgung der „Sans-Papiers“ ergriffen.

⁹² Siehe auch: www.miges.admin.ch.

⁹³ Vgl. hierzu auch Alberto Achermann; Jörg Künzli (2008): Übersetzen im Gesundheitsbereich: Ansprüche und Kostentragung. Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit, Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Fachbereich Migration und Gesundheit. Die beiden Gutachter kommen zum Schluss, dass der Staat aufgrund des Verfassungsrechts und des in der Schweiz bindenden Völkerrechts verpflichtet sei, den Zugang zur Gesundheitsinfrastruktur diskriminierungsfrei auszugestalten und dass niemandem infolge mangelnder Sprachkenntnisse eine medizinisch indizierte Behandlung versagt werden darf. Daher müsse der Staat sicherstellen, dass die Aufklärung im Vorfeld eines medizinischen Eingriffs in einer für den Patienten verständlichen Sprache erfolgt und dass die Einwilligung in den Eingriff auf der freien Willensentscheidung des aufgeklärten Patienten basiert. Diese Verpflichtung gelte bei fremdsprachigen Patienten unabhängig von Aufenthaltsrecht oder ausländerrechtlichem Status. Weiter halten die Gutachter fest, dass die kantonale Gesetzgebung zwar keine Regelungen für den Beizug einer Übersetzerin oder eines Übersetzers bei fremdsprachigen Patienten enthalten, eine entsprechende Verpflichtung ergebe sich aber aus der Anforderung an die genügende Aufklärung des Patienten und der Verpflichtung der Gesundheitsfachpersonen, vor einem Eingriff aufgrund der hinreichenden Aufklärung die Einwilligung der zu Behandelnden einzuholen. In Bezug auf die Finanzierungsmöglichkeiten bringen die Gutachter zum Ausdruck, dass eine Revision des KVG mit einer Aufnahme von Übersetzungsleistungen in die Grundversicherung der sachlich am Besten geeignete Weg darstelle, das Ziel des Anspruchs auf angemessene Behandlung zu verwirklichen. Da eine solche Revision kurzfristig kaum zu erreichen sei, stellen die Gutachter abschliessend verschiedene Finanzierungsalternativen zur Diskussion.

⁹⁴ So ist z. B. bei Genitalbeschneidungen, wovon laut Schätzungen der UNICEF in der Schweiz bis zu 7000 Mädchen und Frauen betroffen sind, sehr spezifisches medizinisches Fachwissen erforderlich.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Massnahmen des Programms Migration und Gesundheit in die richtige Richtung gehen. Die Herausforderung besteht nun vor allem darin, die Vorhaben nachhaltig weiterzuentwickeln und breiter zu verankern.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Berücksichtigung von Integration bei der Entwicklung von Programmen und Gesetzen: Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erarbeitung ihrer Programme zur Gesundheitsförderung und Prävention verstärkt die Anliegen der Integration und sehen dabei Massnahmen vor, die auch gezielt auf Migrantinnen und Migranten ausgerichtet sind. Darüber hinaus prüft der Bund, ob im geplanten Präventionsgesetz integrationsrelevante Bestimmungen aufzunehmen sind. Zudem ist in der übrigen Rechtsordnung von Bund und Kantonen darauf zu achten, dass Programme zur Gesundheitsförderung und Prävention sowie die entsprechenden Massnahmen auch diejenigen Bevölkerungsteile erreichen, die der Amtssprachen nicht in erforderlicher Masse mächtig sind.

Zugang zur medizinischen Versorgung für alle: Bund und Kantone sorgen dafür, dass alle in der Schweiz anwesenden Menschen Zugang zu der für sie erforderlichen medizinischen Grundversorgung haben. Insbesondere schaffen sie die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, damit die Leistungen der Gesundheitsinstitutionen sich konsequent an der Zielsetzung der Chancengleichheit ausrichten und in diesem Sinne auch den Bedürfnissen aller Migrantinnen und Migranten gerecht werden. Dazu sind vor allem interkulturelles Übersetzen durch professionelle Dolmetsch-Angebote sowie transkulturelle Kompetenz des Gesundheitspersonals zu gewährleisten. Zur Verbesserung der gesundheitlichen Chancengleichheit überprüfen die Kantone als Hauptverantwortliche für die Gesundheitsversorgung ihre Leistungsaufträge an die Gesundheitsinstitutionen sowie ihre patientenrechtlichen Grundlagen und passen diese bei Bedarf an. Dabei ist insbesondere dafür zu sorgen, dass migrationspezifische Leistungen der Gesundheitsinstitutionen wie z. B. Dolmetsch-Kosten tariflich abgegolten werden können. Aufgrund der geltenden Rechtslage ist eine Übernahme von Dolmetsch-Kosten durch die Krankenpflegeversicherung nicht möglich. Eine solche Lösung wäre aus sachlichen Überlegungen zwar am Besten geeignet, ist kurzfristig jedoch kaum zu erreichen. Deshalb sind die Kosten heute entweder von der öffentlichen Hand (z. B. den Spitälern) oder den Patientinnen und Patienten zu tragen.

Bund und Kantone verständigen sich auf eine gesamtschweizerisch einheitliche Handhabung in Bezug auf die medizinisch indizierte Grundversorgung und das Krankenversicherungsobligatorium bei Sans-Papiers und Asylsuchenden mit einem Nichteintretensentscheid. Sie orientieren sich dabei an den Empfehlungen der EDK aus dem Jahre 1991 betreffend den obligatorischen Schulbesuch von Kindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus.

Schulung und Begleitung des medizinischen Personals: In der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Gesundheitsfachpersonen ist der Erwerb transkultureller Kompetenz obligatorisch zu verankern. Darüber hinaus ist die Fachkompetenz des Personals hinsichtlich der Zusammenarbeit in einem interkulturell zusammengesetzten Team gezielt zu stärken. Da eine Vielzahl der Fragen und Probleme im direkten Praxiskontext auftritt, sind in den Gesundheitsinstitutionen auch Zeitfenster für die Reflexion über die tägliche Arbeit sowie Praxisbegleitung und Fachberatungen zur inter- bzw. transkulturellen Arbeit als kontinuierliche Angebote vorzusehen.

Nutzung des Potenzials von Migrantinnen und Migranten in Gesundheitsberufen: Im Sinne der Öffnung der Institutionen sind Migrantinnen und Migranten zu ermutigen, vermehrt Berufe im Gesundheitswesen zu ergreifen, damit ihre Erfahrungen und Kompetenzen systematisch sowohl in der Ausbildung wie auch im Berufsleben einbezogen werden. Dabei können fremdsprachige Fachpersonen im Gesundheitswesen nicht zuletzt zur Entschärfung der Kommunikationsprobleme aufgrund von Sprachbarrieren beitragen. In diesem Kontext wäre zudem zu überprüfen, ob mittels einer Anpassung der Politik im Bereich der Diplomanerkennung eine erleichterte Zulassung von ausländischen Gesundheitsfachpersonen ermöglicht werden könnte.

IV. Gesellschaft

IV.1 Jugend/Sport/Kultur

Integration findet vor Ort statt, das heisst überall da, wo sich Menschen bewegen und begegnen. Die Schweiz weist eine hohe Dichte an zivilgesellschaftlichen Organisationen auf, und das Vereinsleben spielt insbesondere in der Deutschschweiz eine grosse Rolle.

Jugendorganisationen, Einrichtungen der offenen Jugendarbeit sowie Vereine und private Institutionen aus verschiedenen Bereichen wie beispielsweise dem Sport können auf lokaler Ebene Katalysatoren der Integration sein. Sie ermöglichen soziale Kontakte im Privaten und tragen dazu bei, dass Vorurteile abgebaut werden.⁹⁵

Artikel 22 und 23 BV gewährleisten Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Den privaten Vereinen steht es folglich frei, Zweck und Mitgliederkreis selber festzulegen. Ebenso verhält es sich im Bereich der Kultur, der auch die Alltagskultur mit einschliesst.⁹⁶ Die Verfassung gewährleistet die Kunstfreiheit (Art. 21 BV). Der Staat kann allerdings über Fördergesetze⁹⁷ in den Bereichen Jugend, Kultur oder Sport Anreize zur Öffnung der Vereine schaffen.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Jugend: Die Zuständigkeit für die Behandlung von Jugendfragen sowie die Jugendförderung liegt beim BSV. Für die ausserschulische Jugendarbeit können Finanzhilfen gemäss dem Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz JFG) an Trägerschaften, die in diesem Bereich tätig sind, gewährt werden. Es werden Strukturbeiträge und Beiträge für regelmässige Aktivitäten an Dachverbände der ausserschulischen Jugendarbeit sowie an nationale Jugendorganisationen geleistet, welche Aus- und Weiterbildungen von ehrenamtlichen Jugendleitern und -leiterinnen sowie Einzelprojekte mit Pilotcharakter unterstützen.

Mit Verabschiedung des Berichtes „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ hat der Bundesrat am 27. August 2008 eine Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes beschlossen mit dem ausdrücklichen Ziel, das Integrations- und Präventionspotenzial der Kinder- und Jugendförderung des Bundes zu verstärken. Damit trägt der Bund der Diversifikation von Lebenslagen und dem veränderten Freizeitverhalten von jungen Menschen Rechnung. Das Spektrum an Angeboten der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit hat sich erheblich erweitert. So ist insbesondere die Nachfrage nach Angeboten der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der soziokulturellen Animation, die von professionellen Fachpersonen angeboten werden und ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen in der Freizeit genutzt werden können, gestiegen.⁹⁸

Sport: Für die Sportförderung des Bundes ist das Bundesamt für Sport (BASPO) zuständig, welches dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) angegliedert ist. Die privaten Sportvereine sind oft in Verbänden ihrer Sportart organisiert. Dachorganisation von 82 Sportver-

⁹⁵ In der Zeitschrift „terra cognita“ 2008 Nr. 12 wird beispielsweise die Bedeutung des Sports für die Integration reflektiert. Siehe: <http://www.terra-cognita.ch/d/archiv.asp>.

⁹⁶ Kultur-Definition der UNESCO: „Die Kultur kann in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekten angesehen werden, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schliesst nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen.“ Siehe: UNESCO-Kommissionen der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs & der Schweiz (1983): UNESCO-Konferenzbericht Nr. 5, S. 121.

⁹⁷ JFG, KFG, Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport.

⁹⁸ Mit einem Beschluss über die Vernehmlassungsvorlage zum revidierten Jugendförderungsgesetz durch den Bundesrat ist im September 2009 zu rechnen.

bänden ist „Swiss Olympic“. Das Sportförderungswerk „Jugend und Sport“ wird von Bund und Kantonen partnerschaftlich mit den Verbänden und Vereinen geführt.

Kultur: Kulturförderung wird in der Schweiz zu weiten Teilen durch Private betrieben. Auf staatlicher Seite liegt die Kulturhoheit bei den Kantonen. Aber auch die Städte und Gemeinden sind äusserst aktiv – sie leisten zusammen den grösseren finanziellen Beitrag an die Kulturförderung als die Kantone oder der Bund. Erst seit dem Jahr 2000 enthält die Bundesverfassung einen Kulturartikel (Art. 69). Um diesen umzusetzen, wird derzeit ein Bundesgesetz über die Kulturförderung ausgearbeitet und das Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia (PHG) revidiert. Die Kulturpolitik des Bundes wird hauptsächlich vom BAK (strukturelle Aufgaben) im EDI und von der autonomen, direkt dem Bund unterstellten Stiftung Pro Helvetia (Einzelförderung) wahrgenommen.

Laufende Massnahmen

Jugend: Erhebungen zur Mitgliederstruktur von Jugendverbänden zeigten, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen von ausländischen Eltern unterdurchschnittlich ist. Grosse Jugendorganisationen reagierten darauf und streben mit verschiedenen Projekten eine Öffnung für Kinder mit Migrationshintergrund an und setzen sich für ein friedliches Zusammenleben verschiedener Kulturen ein. Zu nennen wären beispielsweise Projekte von CEVI, Blauring & Jungwacht sowie der Pfadibewegung Schweiz. Auch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), die Dachorganisation der rund 80 Jugendorganisationen der Schweiz, will mit Projekten und Aktivitäten zur Integration ausländischer Jugendlicher beitragen, Kindern den Zugang zu Verbänden erleichtern und sich für deren Gleichberechtigung in der Gesellschaft einsetzen.⁹⁹

Sport: Mit dem Aufbau und der Entwicklung eines Kompetenzzentrums „Integration durch Sport“ durch das BASPO wird das Thema Integration nachhaltig im Bereich Sport aufgenommen. Die Schwerpunkte des Kompetenzzentrums sind Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung und Vernetzung/Austausch sowie die Nutzung der bisherigen Förderprogramme. Wie über Sportförderung die Integration begünstigt werden kann, zeigt das Beispiel der Interessengemeinschaft St. Galler Sportverbände. Mit ihrem Angebot „Sportverein-t“ werden den Vereinen auf der Basis einer Charta von fünf Leitsätzen unter anderem konkrete Hilfestellungen bei der Ausgestaltung eines verantwortungsbewussten Sport- und Freizeitangebots geboten. Sportorganisationen, welche sich der Charta verpflichten und überzeugende Massnahmen zu deren Umsetzung ergreifen, werden mit dem Qualitätslabel „Sportverein-t“ ausgezeichnet und mit Aus- und Weiterbildungsangeboten sowie Subventionen belohnt. Ein anderes Beispiel gibt der Innerschweizer Fussballverband, der gemeinsam mit Caritas Weiterbildungsmodule für Fussballtrainer entwickelt hat. Darin werden Kenntnisse zur transkulturellen Kommunikation, zum Abbau von Vorurteilen und zu rassistisch motivierter Gewalt vermittelt.

Kultur: Nach der Definition des Europarats ist Kultur alles, was dem Individuum erlaubt, sich gegenüber der Welt, der Gesellschaft und auch gegenüber dem heimatischen Erbgut zurechtzufinden, alles was dazu führt, dass der Mensch seine Lage besser begreift, um sie unter Umständen verändern zu können. Der Integrationsförderkredit des Bundes 2004 – 2007 wurde zu 20% zur Förderung kleiner, lokaler Projekte, die der Gestaltung gemeinsamer Lebenswelten von Einheimischen und Zugewanderten dienen, eingesetzt.¹⁰⁰ In einigen Kantonen und Gemeinden werden zahlreiche Projekte im kulturellen Bereich – Alltagskultur und gestaltete Kultur – eigenständig weitergeführt.

Kulturschaffende sorgen mit verschiedenen Ausdrucksformen für eine kritische Auseinandersetzung mit den Lebensverhältnissen. Durch den gezielten Einsatz von Fördergeldern – meist für Einzelprojekte gesprochen – kann der Staat Themen setzen und Kulturschaffende unterstützen. Pro Helvetia hat den politischen Auftrag, das gegenseitige Verständnis und die kulturelle Vielfalt im Inland zu fördern. In den vergangenen Jahren hat die Stiftung beispielsweise mit dem Themenprogramm „Swixx“ aufgezeigt, wie sich das kulturelle Leben in der Schweiz durch den Mix kreativer Kräfte unterschiedlicher Herkunft in der Schweiz entwickelt.

⁹⁹ Das BSV wird im Rahmen einer Sensibilisierungstagung im Juni 2009 die bereits laufenden Projekte bündeln und Anstösse für die weiteren Integrationsbemühungen der Jugendorganisationen geben. Hier soll auch ein Austausch mit Angeboten der offenen Jugendarbeit ermöglicht werden, wo Jugendliche mit Migrationshintergrund in der Regel übervertreten sind.

¹⁰⁰ Für Details siehe: <http://www.ekm.admin.ch/de/projekte/evaluationen.php>.

Die Kantone und die Gemeinden können Vereinsaktivitäten und das zivilgesellschaftliche Leben unterstützen und so die soziale Integration fördern. Sie haben die Möglichkeit, Räumlichkeiten und andere Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, über Angebote zu informieren oder den öffentlichen Raum so zu gestalten, dass es zu Begegnungen unterschiedlicher Personengruppen kommt.

Herausforderungen

Freizeitgestaltung gehört zur Privatsphäre. Mit der heutigen Integrationspolitik ist die Schweiz davon abgekommen, dass eine Assimilation stattfinden soll. Ausländerclubs, die das Kulturgut der Heimat pflegen, sollen neben schweizerischen Trachtenvereinen existieren können. Die persönlichen Freiheiten und in der Verfassung garantierten Grundrechte sind unantastbar; der Staat kann die Öffnung der Vereine lediglich durch das Schaffen von Anreizen unterstützen.

Die ausländische Bevölkerung weist eine geringere Beteiligung am Vereinsleben auf als die Durchschnittsbevölkerung, wobei es auch in der Schweizer Bevölkerung Unterschiede nach Landesteilen gibt. Da in Vereinen Kinder und Jugendliche gefördert und soziale Kompetenzen angeeignet werden können, ist es wichtig, dass im Sinne der Chancengleichheit Vereine für alle Kinder und Jugendliche ihren Neigungen entsprechend offen stehen. Die Existenz von Austauschforen begünstigt das gegenseitige Verständnis. Vereine, die Leistungen des Staats beziehen, sollen auch eine gesellschaftliche Mitverantwortung tragen.

Im Bereich der Kultur ist der Staat gefordert, sich für die Pflege der kulturellen Vielfalt einzusetzen, ohne die Kunstfreiheit anzutasten oder einseitig eine „Staatskultur“ zu entwickeln.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Förderung des Zusammenlebens durch die Gemeinden: Die Gemeinden entwickeln Konzepte zur Förderung des Zusammenlebens und der Verständigung vor Ort und unterstützen entsprechende private Initiativen. Namentlich bemühen sie sich bei der Erfüllung ihres Informationsauftrags, Migrantinnen und Migranten auch über die Freizeitangebote in ihrer Gemeinde zu informieren. Im Rahmen der Entwicklung von Aktionsplänen sehen die Gemeinden vor, dass der Austausch und die Begegnung unter der Wohnbevölkerung gefördert werden. Die Gemeinden schaffen Anreize (Bereitstellung von Infrastruktur, Zurverfügungstellen von Adressen) für die Öffnung von Vereinen gegenüber einheimischen und zugewanderten Menschen.

Kantone unterstützen die Gemeinden: Gemeinden erhalten bei der Erarbeitung solcher Konzepte Unterstützung durch den Kanton.

Die Kantone sollen Weiterbildungsangebote ermöglichen, welche ehrenamtliche Funktionsträgerinnen und -träger in Vereinen für Fragen der Integration sensibilisieren.

Öffentliche Subventionen bei Förderung der Integration: Gemeinden, Kantone und Bundesstellen, die finanzielle Beiträge an Jugendorganisationen, Vereine, Verbände und Organisationen oder an Projekte leisten, knüpfen diese Unterstützung an die Bedingung, dass dem Anliegen der Integration angemessen Rechnung getragen wird. Der Zugang zu Fördergeldern ist einfach und transparent zu regeln.

Beim Einsatz für die kulturelle Vielfalt des Landes werden im Bereich der Kultur auch die durch die Migration entstandene Vielfalt und das Potenzial von Personen mit Migrationshintergrund gefördert.

IV.2 Religion

Art. 15 der Bundesverfassung garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Positive Religionsfreiheit ist die Freiheit zu glauben, eine Religion auszuüben oder auch nicht. Negative Freiheit ist der Schutz vor bestimmten Einschränkungen, zum Beispiel vor Staatskontrolle oder Diskriminierung.

Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat ist in Art. 72 BV geregelt. Grundsätzlich sind hierfür die Kantone zuständig. Zur Wahrung des öffentlichen Friedens kann der Bund zusammen mit den Kantonen Massnahmen ergreifen.

Kirchen und Glaubensgemeinschaften repräsentieren eine wichtige gesellschaftliche Kraft und sind somit wichtig im Dialog zwischen verschiedenen Kulturen und für die Integration von Migrantinnen und Migranten.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Durch die Kantonszuständigkeit gestaltet sich das Staatskirchenrecht von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Fast alle Kantonsverfassungen enthalten die öffentlich-rechtliche Anerkennung der grossen traditionellen Religionsgemeinschaften. Einzelne Kantone sehen vor, dass auch andere Gemeinschaften anerkannt werden können oder kennen eine teilweise Anerkennung. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung verschafft den Kirchen den Rechtsschutz des Staates sowie Privilegien im Steuerrecht, im Schulwesen oder im öffentlichen Leben. Auf der anderen Seite sind sie zur Rechtsstaatlichkeit und zur Anerkennung der Oberaufsicht des Staates über ihre äusseren Belange verpflichtet. Viele nicht-christliche Glaubensgemeinschaften sind nach dem Vereinsrecht organisiert.

Laufende Massnahmen

Die Kirchen schaffen seit jeher Angebote für Migrantinnen und Migranten. Die OeME-Fachstellen (Oekumene, Mission, Entwicklung, Reformierte Kirchen der Schweiz) engagieren sich in den „Aktionsfeldern“ Migration, Flüchtlinge, Menschenrechte und interreligiöser Dialog. Migratio, die Fachstelle der Schweizer Bischofskonferenz für Migration, fördert beispielsweise die Teilnahme der Migrantinnen und Migranten am kirchlichen und sozialen Leben in der Schweiz und unterstützt die Seelsorge. Auch andere Glaubensgemeinschaften sowie interreligiöse Dachorganisationen setzen sich für den Dialog zwischen den verschiedenen Glaubensgemeinschaften ein. So fand beispielsweise 2008 die zweite „Woche der Religionen“ statt. Dabei fanden in 60 Städten und Gemeinden rund 170 Anlässe statt, welche Begegnungsmöglichkeiten anboten.

Religiöse Betreuungspersonen werden im Ausländerrecht als Schlüsselfiguren im Integrationsprozess erachtet, die auf dreierlei Weise eine Brückenfunktion einnehmen können: Zwischen der Gemeinschaft und den Institutionen und Behörden der Aufnahmegesellschaft, als Gesprächspartner im interreligiösen Dialog und schliesslich als Vermittler bei Konflikten zwischen den Generationen innerhalb der Gemeinschaften. Die neuen ausländerrechtlichen Bestimmungen des Bundes, welche der Integration eine wichtige Bedeutung beimessen, gehen denn auch im Speziellen auf religiöse Betreuungspersonen ein. Nach Art. 7 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) sollen diese fähig und willens sein, sich in der Ortssprache zu verständigen und den Mitgliedern ihrer Glaubensgemeinschaft die gesellschaftlichen und rechtlichen Werte, wie etwa die Grundwerte, zu vermitteln. Von religiösen Betreuungspersonen aus Drittstaaten wird deshalb erwartet, dass sie eine Landessprache auf Niveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates GER beherrschen oder sich in einer Integrationsvereinbarung zu deren Erwerb verpflichten.

Der Integrationsbericht des BFM 2006 hat gezeigt, dass Religion selten direkte Ursache von Integrationsproblemen ist. Oft sind es soziodemografische und sozioökonomische Faktoren, welche Integrationsdefizite von Personen nicht-christlichen Glaubens erklären. Gibt es Interessenkonflikte oder Spannungsfelder aufgrund unterschiedlicher religiöser Überzeugungen (z. B. religiöse Bekleidungs Vorschriften, Teilnahme der Kinder am Sport- und Schulunterricht, Sakralbauten und Friedhöfe, Zwangsverheiratung, Hassprediger), können sie auf der Grundlage der Verfassungsgrundsätze allenfalls durch Gerichte gelöst werden. Auch der

Föderalismus lässt pragmatische Lösungen zur Konfliktbeilegung vor Ort zu. Die Errichtung von Sakralbauten und Friedhöfen in verschiedenen Schweizer Städten sind Ausdruck davon. In verschiedenen Kantonen wurden Richtlinien und Empfehlungen erarbeitet, wie die Schulen mit der kulturellen und religiösen Vielfalt in den Klassen umgehen können. Einige Kantone haben den interreligiösen Dialog institutionalisiert; Vertretende verschiedener Glaubensgemeinschaften treffen sich regelmässig an Runden Tischen oder Foren der Religionen.

Herausforderungen

Durch die Migration hat sich die Zahl der Personen, die nicht einer christlichen Religionsgemeinschaft angehören, stark vergrössert. Gleichzeitig wandten sich Schweizerinnen und Schweizer in den letzten dreissig Jahren zunehmend von den Kirchen ab. In der Debatte um das Zusammenleben von Personen unterschiedlicher Glaubens- und Religionsgemeinschaften müssen auch die Anliegen der wachsenden Gruppe der Nicht-Gläubigen oder Nicht-Praktizierenden miteinbezogen werden.

In den Kantonen wird die Frage nach einer öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Glaubensgemeinschaften diskutiert. Dieser Forderung steht der Anspruch auf eine Vorrangstellung der traditionellen Landeskirchen gegenüber. Das Verhältnis Kirche-Staat, das sich im Laufe der Geschichte entwickelt aber auch stetig verändert hat, ist durch den Wandel neu zu überdenken.

Mit den verschiedenen Terroranschlägen zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich die Diskussion über religiöse und kulturelle Differenzen auch in der Schweiz zu einer „Islam-Debatte“ entwickelt. Ausdruck davon ist die gültig zustande gekommene Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“, welche die Frage nach der Regelung von Sakralbauten auf die nationale Agenda bringt. Der Bundesrat lehnt das Volksbegehren ab, da ein solches Verbot den religiösen Frieden gefährden und die Integration der muslimischen Bevölkerung beeinträchtigen würde. Es gibt Befürchtungen, dass die Stigmatisierung einer Gemeinschaft zu einer Radikalisierung bei einem Teil ihrer Mitglieder führen kann.

Der Staat ist gefordert, die positive und negative Religionsfreiheit gleich wie die anderen Grundrechte zu garantieren. Im Umgang mit anderen Glaubensgemeinschaften stellt sich die Frage, wie dem Grundsatz „Gleiches gleich und Ungleiches ungleich“ nachzukommen ist.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Berücksichtigung der Anliegen verschiedener Glaubensgemeinschaften durch staatliche Strukturen: Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass sich Religionsgemeinschaften auf der Basis der hier geltenden Rechte und normativen Werte entfalten und ihre Traditionen und Bekenntnisse leben können. Die Frage der öffentlich-rechtlichen Anerkennung oder anderen Formen der Anerkennung von Glaubensgemeinschaften soll geprüft werden. Die kantonalen Schulbehörden entwickeln Empfehlungen zum Umgang mit der religiösen Vielfalt in der Schule. Mittelfristig ist zu prüfen, ob es eine verbindliche Festlegung des Verhältnisses Kirche-Staat auf eidgenössischer Ebene sowie eine Regelung braucht, welche für alle Glaubensgemeinschaften Gültigkeit hat.

Aktive Pflege des Dialogs Staat-Religionsgemeinschaften: Der Dialog zwischen Staat und Religionsgemeinschaften wird gepflegt. Die Kantone und Gemeinden unterstützen die Schaffung und Fortführung von Foren und Runden Tischen der Religionen.

Religion in Bildung und Forschung: Bund und Kantone prüfen, ob an Schweizer Hochschulen Lehrgänge für religiöse Betreuungspersonen von nicht-christlichen Religionen geschaffen werden sollen. Die Kantone bieten selber oder in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und Dritten Integrationskurse für religiöse Betreuungspersonen an.

Nach Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms NFP 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“ wird durch Kantone und Bund geprüft, ob weitere Massnahmen im Bereich Religion zu ergreifen sind.

IV.3 Quartierentwicklung

Die Gestaltung der räumlichen Umwelt, von der konkreten Wohnsituation, dem Nahraum im Quartier und in der Gemeinde bis zur Anbindung an den Verkehr, sowie die Möglichkeit der Einwohnerinnen und Einwohner, sich darin einzubringen und diese mit zu gestalten, spielen eine wichtige Rolle für die Integrationschancen von Personen und Familien. Dazu gehört auch die bedürfnisgerechte Versorgung mit Wohnraum und mit sozialen Infrastrukturen (insbesondere Schulen).

In räumlicher Hinsicht manifestiert sich die Zuwanderung in die Schweiz sowie innerhalb der Schweiz namentlich in den städtischen Ballungsräumen. Die objektiven Integrationschancen unterscheiden sich von Quartier zu Quartier, von Gemeinde zu Gemeinde.¹⁰¹ Die Quartierentwicklung hat sich um möglichst grosse Chancengleichheit für die gesamte Wohnbevölkerung zu bemühen und zu gewährleisten, dass den in einer pluralistischen Gesellschaft vorhandenen Bedürfnissen der unterschiedlichen Gruppen angemessen Rechnung getragen wird. Die Querschnittsaufgabe Quartierentwicklung wird als Prozess verstanden, in welchem die wichtigsten Akteure (staatliche Stellen, namentlich aus den Bereichen Städtebau, Infrastruktur, Raumentwicklung, Umwelt, Wohnungswesen, soziale Integration, sowie die Bewohnerinnen und Bewohner und Liegenschaftsbesitzer resp. -verwalter) gemeinsam Visionen, Strategien und konkrete Massnahmen entwickeln, welche das Ziel der Förderung und des Erhalts der sozialen Kohäsion verfolgen.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Die Quartierentwicklung liegt grundsätzlich in der Verantwortung und Zuständigkeit der Gemeinden; Kanton und Bund können dabei Unterstützung leisten. Da die zu ergreifenden Massnahmen ganz unterschiedliche Themen betreffen, sind auch verschiedene Fachbereiche für ihre Umsetzung verantwortlich; Gemeinden, Kanton und Bund sind je nach Politikbereich unterschiedlich stark involviert.

Im Allgemeinen verfügen die grösseren Städte (z. B. Zürich und Basel) über Abteilungen, welche über das nötige Know-How für die Quartierentwicklung in den Bereichen Städtebau, Infrastruktur, Wirtschaft oder Soziales verfügen und diese verschiedenen Bereiche koordinieren können. Hingegen bestehen in den kleinen und mittleren Gemeinden der Agglomerationen in der Regel noch keine expliziten Kenntnisse zur Quartierentwicklung, und es stehen auch keine Ressourcen zur Verfügung. Daher zögern die Gemeinden, Fragen der Quartierentwicklung aufzunehmen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat auf Bundesebene die Federführung bei der Entwicklung von Strategien betreffend Raumordnung. Es übernimmt die operative Federführung für das Programm „Projets urbains“ (siehe unten).

Laufende Massnahmen

Einige grössere Städte sowie auch einige kleinere Gemeinden haben im Rahmen ihrer Siedlungs- und Stadtentwicklungspolitik punktuelle Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität und des Zusammenlebens in den Quartieren ergriffen. Gestützt auf diese Erfahrungen hat der Bund unter der Federführung des ARE im Rahmen des Massnahmepaketes Integration des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) das Programm „Projets urbains“ lanciert.¹⁰² Dieses sieht vor, während einer Pilotphase (2008 – 2011) Quartierent-

¹⁰¹ In verschiedenen Quartieren oder Gebieten der Agglomerationen stellen sich besondere Herausforderungen bezüglich sozialer Durchmischung, Sicherheit sowie Qualität der Infrastruktur oder des Wohnumfelds und des Wohnungsangebots. So weisen einzelne Quartiere mit schlechten Standortfaktoren einen hohen und steigenden Ausländeranteil auf. In diesen Gebieten können sich Integrationsprobleme kumulieren und gegenseitig verstärken.

¹⁰² Neben dem ARE beteiligen sich BFM, BWO, BASPO, FRB und EKM. Die beteiligten Bundesämter stellen aus ihren ordentlichen Budgets jährlich insgesamt rund 500'000 Franken zur Verfügung. Von jedem Projekt wird maximal die Hälfte der Projektkosten übernom-

wicklungsprojekte in mittelgrossen und kleineren Städten der Schweiz anzustossen und zu unterstützen (finanzielle Unterstützung, fachliche Begleitung, regelmässiger Erfahrungsaustausch, Evaluation).¹⁰³ Das Programm soll zunächst während einer Pilotphase getestet und evaluiert werden. Gestützt auf den Evaluationsbericht und einen für 2012 vorgesehenen Beschluss des Bundesrates wird die allfällige Weiterführung und Ausweitung des Programms geplant.

Auf europäischer Ebene laufen Massnahmen zur Quartierentwicklung, an denen sich die Städte beteiligen: Die Leipzig-Charta „zur nachhaltigen europäischen Stadt“ will die Strategie der integrierten Stadtentwicklung verfolgen und der Ausgrenzung benachteiligter Stadtgebiete entgegenwirken. Das Programm URBACT II der Europäischen Union setzt sich für attraktive Städte ein, welche zur sozialen Kohäsion beitragen (integrierte Entwicklungspolitik für städtische Problemgebiete, die soziale Integration, das urbane Umfeld, die Governance und städtische Planung) und fördert über thematische Netzwerke den Austausch zwischen Städten in der EU sowie Norwegen und der Schweiz.

Herausforderungen

Die zuwandernde Wohnbevölkerung in der Schweiz konzentriert sich stark auf vorstädtische sowie auf kernstädtische Gebiete der Agglomerationen. In einigen dieser Gebiete sind zudem Personen mit niedrigem Bildungs- und Berufsstatus übervertreten und entsprechend hoch sind die Kennzahlen bezüglich Arbeitslosigkeit und Beanspruchung von Sozialhilfe. In den letzten Jahren hat eine Verschiebung von Bevölkerungsgruppen mit wirtschaftlichen und sozialen Benachteiligungen aus den Kernstädten in vorstädtische Gemeinden stattgefunden. Während die grössten städtischen Gebiete, die traditionell als „Eingangs- oder Migrantenquartiere“ dienten, heute in der Regel gut mit Institutionen für die Integrationsförderung ausgestattet sind, verfügen die Agglomerationsgemeinden sowie Klein- und Mittelstädte, welche in jüngerer Zeit eine starke Zunahme von wenig integrierten Personen erlebten, zum Teil erst über wenig Erfahrungen und Instrumente für die Integration der Zugewanderten. Diese Gemeinden stehen aufgrund der Kumulation von Integrationsdefiziten bei gleichzeitig fehlenden Ressourcen und Erfahrungen vor grossen Herausforderungen.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Frühzeitige und integrale Massnahmen in den Gemeinden: Die Gemeinden stellen sicher, dass sie Wohngebiete mit besonderem Handlungsbedarf frühzeitig identifizieren und die erforderlichen Programme zur nachhaltigen Aufwertung rechtzeitig in die Wege leiten. Über eine geeignete interdisziplinäre Organisation sorgen sie für eine integrale Herangehensweise, die städtebauliche und infrastrukturelle Massnahmen ebenso erfasst wie Massnahmen im Bereich Soziales, Integration, Sicherheit oder Wirtschaft. In die Arbeiten beziehen sie private Träger (Liegenschaftseigentümer, Hausverwaltungen) und andere, nichtstaatliche Organisationen oder Vereine, die im Quartier engagiert sind, mit ein. Sie gewährleisten die Mitwirkung der Bevölkerung, auch derjenigen Bevölkerungsteile mit Migrationshintergrund.

Bund und Kantone: Bund und Kantone verstärken ihre Anstrengungen, die Gemeinden bei der Quartierentwicklung zu unterstützen und koordinieren sich dabei im Rahmen des Programms „Projets Urbains“. Der Bund gewährleistet eine Fortführung dieses Programms ab 2012. Dazu sind die bestehenden personellen und finanziellen Mittel deutlich zu erhöhen. Art und Umfang des Programms, Adressaten und organisatori-

men, die übrigen Mittel sind durch die Kantone und Gemeinden aufzubringen.

¹⁰³ Der Bund verfolgt damit zwei Ziele: Erstens will er ganzheitliche und nachhaltige Vorgehensweisen in Wohngebieten vorantreiben, die bezüglich des Zusammenlebens und der Lebensqualität vor grossen Herausforderungen stehen, und so die Lebensqualität und die soziale Integration in betroffenen Quartieren fördern. Zweitens soll zwischen den Gemeinden, die ein solches Vorhaben durchführen, ein Wissensaustausch sowie der Gewinn von neuen Kenntnissen auf nationaler Ebene gefördert werden. In das Programm wurden drei Pilotprojekte in den Städten Rorschach, Pratteln und Montreux sowie eine Reihe von Partnerprojekten aufgenommen. In der Romandie sind dies Renens, Vevey und Yverdon; in der Deutschschweiz Baden, Burgdorf, Olten, Schaffhausen und Spreitenbach.

sche Rahmenbedingungen werden gestützt auf die Evaluation der Pilotphase 2008 – 2011 festgelegt. Ebenso werden die finanziellen und personellen Ressourcen definiert, welche von den verschiedenen politischen Ebenen eingebracht werden.

Tripartite Zusammenarbeit: Fragen der Quartierentwicklung werden von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen einer tripartiten Zusammenarbeit angegangen. Dies setzt voraus, dass sowohl auf Gemeinde-, als auch auf Kantons- und Bundesebene eine Stelle ausdrücklich mit Quartierentwicklung beauftragt wird, welche die involvierten Akteure je auf ihrer politischen Ebene miteinbeziehen und beraten kann.

Tripartiter Erfahrungsaustausch: Im Rahmen der tripartiten Organisation stellen Bund, Kantone und Gemeinden einen regelmässigen Erfahrungs- und Informationsaustausch sicher (z. B. über regelmässige Treffen oder Internet-Foren). Dadurch sollen Ideen und Erfahrungen aus verschiedenen Gemeinden gesammelt und ausgetauscht werden und so Grundlagen zur Entwicklung von „Best Practices“ generiert werden. Die privaten Akteure sind dabei auf geeignete Weise einzubeziehen.

IV.4 Sicherheit

Im internationalen Vergleich ist die Schweiz ein sehr sicheres Land. Weil die Qualität der Sicherheit nur bedingt objektivierbar ist, spielt auch das „subjektive“ Sicherheitsgefühl eine grosse Rolle. Gemäss der letzten Sicherheitsumfrage der ETH Zürich (2008) fühlten sich die Menschen – nicht zuletzt aufgrund der guten Wirtschaftslage – in der Schweiz so sicher wie noch nie. Dennoch kann relativ leicht ein Klima der Verunsicherung entstehen und im Vorfeld von Abstimmungen oder Wahlen wird das Thema Sicherheit immer wieder politisch instrumentalisiert.

Verschiedene amtliche Statistiken (z. B. polizeiliche Kriminalstatistik, Strafurteilsstatistik, Jugendstrafurteilsstatistik), aber auch Dunkelfeldstatistiken dokumentieren im Vergleich zur schweizerischen Bevölkerung höhere Kriminalitätskennzahlen von Migrantinnen und Migranten. Gleichzeitig sind Migrantinnen und Migranten auch in Opferstatistiken überproportional vertreten. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass die überwiegende Mehrheit der Migrationsbevölkerung unauffällig bleibt und nie mit dem Gesetz in Konflikt gerät.

Forschungen haben gezeigt, dass die erhöhten Kriminalitätskennzahlen von Migrantinnen und Migranten in erster Linie auf Risikofaktoren zurückzuführen sind, die auch bei Schweizerinnen und Schweizern zu Gewalt und Kriminalität führen können. Besonders hohe Risiken hinsichtlich Delinquenz und strafrechtlicher Registrierung weisen junge Männer, Personen mit tiefem sozialem Status und tiefer Bildung sowie Bewohner von urbanen Gebieten auf. In all diesen Gruppen ist die Migrationsbevölkerung überproportional vertreten.

Weitere Studien zeigen, dass die Migrationssituation zu erhöhter Delinquenz führen kann. So ist zum Beispiel die Jugend-Delinquenz in Bosnien deutlich tiefer als in der Schweiz, was die These widerlegt, dass eine entsprechende „Gewaltkultur“ mitgebracht wurde.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Gemäss Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung und koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Art. 57 BV begründet keine neuen Kompetenzen des Bundes, sondern verweist lediglich auf anderweitig begründete Zuständigkeiten. Die innere Sicherheit als Polizeirecht ist Sache der Kantone.

Eine umfassende Zuständigkeit kommt dem Bund hingegen im Bereich des Strafrechts und Strafprozessrechts zu (Art. 123 Abs. 1 BV). Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind wiederum grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 123 Abs. 2 BV), wobei der Bund mit der NFA eine ausdrückliche Kompetenz erhielt, Vorschriften im Straf- und Massnahmenvollzug zu erlassen. Zudem kann der Bund den Kantonen Beiträge gewähren für die Einrichtung von Anstalten, für die Verbesserungen des Straf- und Massnahmenvollzugs und an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen (Art. 123 Abs. 3 BV). Zu erwähnen ist auch, dass der Bund gestützt auf das Strafgesetzbuch unter dem Titel „Präventionsmassnahmen“

Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen kann, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen (Art. 368 Abs. 1). Der Bund kann des Weiteren Projekte unterstützen, die ein solches Ziel verfolgen (Abs. 2), und sich an Organisationen beteiligen, die Präventionsmassnahmen durchführen, oder selbst solche Organisationen schaffen und unterstützen (Abs. 3).

Laufende Massnahmen

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist Kernaufgabe der Polizei. Dieser Auftrag enthält präventive und repressive Aufgaben, welche die kantonalen und vereinzelt kommunalen Polizeikörper erfüllen. Angesichts der zunehmenden Multikulturalität der Gesellschaft werden in der Ausbildung des Polizeipersonals zunehmend Anstrengungen zur Verbesserung der transkulturellen Kompetenz unternommen. Analoge Entwicklungen zeigen sich in den Bereichen der Strafverfolgung sowie des Straf- und Massnahmenvollzugs.

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit verfolgt der Bund in seinen Zuständigkeitsbereichen verschiedene Massnahmen.¹⁰⁴ Erwähnenswert ist die Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik. Dabei wird der Aufbau eines kohärenten Beobachtungssystem angestrebt, das auch über die Delinquenz von Personen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig Auskunft gibt.¹⁰⁵ Vorgesehen ist auch die Entwicklung von Indikatoren, die auf mögliche Integrationsdefizite aufmerksam machen.

Da vorbeugende Massnahmen Straftaten verhindern können, wurden in den letzten Jahren auf allen staatlichen Ebenen die Anstrengungen im Bereich der Gewaltprävention intensiviert. Dabei lag der Fokus auf Kindern und Jugendlichen, weil präventive Massnahmen vor allem in frühen Lebensphasen von Bedeutung sind. Präventionsarbeit findet inzwischen überall in der Schweiz statt: in der Familie, an Schulen, in der Jugendarbeit, in Vereinen etc. Akteure wie z. B. die Schweizerische Kriminalprävention haben auch eigentliche Kampagnen lanciert.¹⁰⁶

In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone¹⁰⁷ auch Gesamtstrategien erarbeitet, die auf die Reduktion von (Jugend-)Gewalt zielen. Solche Gewaltpräventionskonzepte stellen ein breites Spektrum an allgemeinen und konkreten Massnahmen in Bereichen wie Familie, Schule und Sozialraum zur Diskussion.

Der Bund hat aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse einen Bericht über Jugend und Gewalt erarbeitet, wobei der Fokus ebenfalls auf der Gewaltprävention liegt.¹⁰⁸ Im Zentrum der vorgeschlagenen Massnahmen steht ein zeitlich begrenztes gesamtschweizerisches Programm zur Bekämpfung und Verhinderung von Jugendgewalt, welches in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden weiter ausgebaut und umgesetzt werden soll.

Herausforderungen

In den letzten Jahren ist die Bedeutung der Gewaltprävention zusehends erkannt worden. Gewaltprävention liegt in der gemeinsamen Verantwortung der unterschiedlichsten Akteure auf gesamtschweizerischer, kantonalen und kommunaler Ebene. Neben staatlichen Stellen sind Nichtregierungsorganisationen, Vereine und private Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen in diesem Bereich tätig. Vielerorts sind entsprechende Projekte entwickelt und Massnahmen umgesetzt worden. Die Präventionsmassnahmen für verschiedene Alters-

¹⁰⁴ Im Bericht Integrationsmassnahmen 2007 unterbreitet der Bundesrat im Bereich der öffentlichen Sicherheit verschiedene Massnahmen des Bundesamts für Justiz, des Bundesamts für Polizei und des Bundesamts für Migration. Diese Massnahmen überschneiden sich zum Teil mit den Massnahmen im Bericht Jugendgewalt des EJPD vom 11. April 2008.

¹⁰⁵ Auf nationaler Ebene existiert bis heute keine umfassende Statistik über behördlich registrierte Strafdaten, die einen aussagekräftigen Vergleich zwischen Gruppen der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung erlauben würden. Beispielsweise müssen Statistiken darauf hin bereinigt werden, dass namentlich gegen das Ausländergesetz nur Migrantinnen und Migranten verstossen können. Hohe Ausländerquoten lassen sich zudem mit einem unterschiedlichen Anzeigeverhalten sowie durch Korrelationen mit Variablen wie Alter, Geschlecht und soziale Situation erklären.

¹⁰⁶ U.a. zu Themen wie Jugend & Gewalt, häusliche Gewalt.

¹⁰⁷ Konzepte bestehen u.a. in den Kantonen BS, LU, NE, SO und UR.

¹⁰⁸ Der Bundesrat hat den Bericht am 25. Mai 2009 verabschiedet. Mit dem Bericht des Bundesrates wurde auch ein Expertenbericht „Prävention von Jugendgewalt“ von Manuel Eisner, Denis Ribeaud, und Rahel Locher veröffentlicht.

stufen, Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen sind jedoch kaum aufeinander abgestimmt und wenig integrierte Bevölkerungsgruppen werden nur teilweise erreicht. Auch sind über die Wirksamkeit der bestehenden Präventionsmassnahmen wenige gesicherte Erkenntnisse verfügbar.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass bei der Beschreibung der Gewaltursachen zwar auf gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen eingegangen wird. Bei den Massnahmen hingegen wird der Fokus bislang sehr viel stärker auf die Individuen und ihr nahes Umfeld gelegt. Massnahmen, um vor allem gegen strukturelle Gewaltursachen vorgehen zu können, finden sich kaum oder bleiben in der Regel sehr vage. Gerade in diesem Bereich liessen sich aber Verbesserungen bei Personengruppen erzielen, die besonders hohe Risiken in Bezug auf Gewalt und Delinquenz ausweisen. In diesen Personengruppen sind Mitglieder der Migrationsbevölkerung überproportional vertreten, weshalb eine verstärkt auf strukturelle Gewaltursachen ausgerichtete Präventionsarbeit auch hohe integrationspolitische Relevanz hat.

Aufgrund der verteilten Zuständigkeiten und Mittel hängt der Erfolg der Gewaltprävention davon ab, ob es gelingt, zu einer integrierten Strategie zu kommen. Dabei sollte Gewaltprävention nicht als isolierte Aktivität konzipiert werden und auch nicht ausschliesslich auf die Gewalttätigkeit fokussieren. Ebenso zur Gewaltprävention gehören die Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu Konfliktfähigkeit und zur Gewaltfreiheit oder die Förderung der Chancengleichheit und der Integration. Dementsprechend ist für die Präventionsarbeit das Potenzial anderer Massnahmen wie z. B. die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, familien- bzw. schulergänzende Betreuungsangebote oder das Case-Management Berufsbildung besser zu nutzen. Nur ein in diesem Sinne koordinierter Ansatz garantiert auf längere Sicht eine wirksame Präventionsarbeit gegen Gewalt und Kriminalität.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Multifaktorielle Gesamtbetrachtung von Sicherheitsfragen: Bund, Kantone und Gemeinden sind gefordert, das Thema Sicherheit im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung umfassend anzugehen. Eine zu einseitige Betrachtung unter dem Blickwinkel der Integration ist unzulässig und führt zu einer Stigmatisierung, was sich für den Integrationsprozess insgesamt als kontraproduktiv erweist. Gleichzeitig stellt Sicherheit im Alltag eine wichtige Integrationsvoraussetzung dar, weshalb das Thema einen wichtigen Beitrag zu einer erfolgreichen Integration leisten kann.

Zur Wahrung des hohen Sicherheitsniveaus sind integrierte Strategien mit einem multifokalen Ansatz gefragt. Dabei ist neben Präventions- und Sensibilisierungsarbeit auch Intervention und Repression von Bedeutung. Unabdingbar ist die Durchsetzung des Gewaltmonopols durch die öffentliche Hand. Bei der konkreten Ausgestaltung von Massnahmen ist ferner die Partizipation der betroffenen Kreise anzustreben. So sind z. B. präventive Massnahmen umso plausibler, je mehr es sich um „eigene“ Ideen handelt.

Prävention auch im strukturellen Bereich: Für eine erfolgreiche Präventionsarbeit sind mehr und mehr interdisziplinäre Konzepte zu entwickeln. In solche Konzepte sind in Zukunft auch Massnahmen gegen strukturelle Gewaltursachen wie tiefer sozialer Status oder tiefes Bildungsniveau einzubetten (z. B. Mütter- und Väterberatung, Frühförderung, familien- bzw. schulergänzende Betreuungsformen, Case-Management Berufsbildung etc.). Ein solcher Ansatz unterstützt direkt die Zielsetzungen der Integrationspolitik.

Es ist nicht sinnvoll, dass jeder Kanton und letztlich jede Gemeinde einzeln aufwändige Abklärungen vornimmt, um die bestmöglichen Lösungsansätze auszuwählen. Deswegen ist der Bund gefordert, subsidiär über Informations- und Beratungsangebote rasch und unkompliziert für Unterstützung zu sorgen und auf diese Weise zum Aufbau effizienter Kooperationsstrukturen und zur Entwicklung integrierter Strategien beizutragen, wie dies im Bericht „Jugend und Gewalt“ des BSV vorgeschlagen wird. Für die finanzielle Unterstützung von Präventionsprogrammen hat der Bund ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen.

IV.5 Medien

Die Bundesverfassung gewährleistet die Medienfreiheit (Art. 17 BV). Die Zuständigkeit der Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.

Nach Art. 93 Abs. 2 BV tragen Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck. Mit dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) werden inhaltliche Grundsätze festgehalten. Art. 93 Abs. 3 BV gewährleistet die Unabhängigkeit und die Programmautonomie von Radio und Fernsehen.

Für die Presseerzeugnisse existieren keine Vorgaben; 2005 verwarfen die Eidgenössischen Räte den Vorschlag für einen neuen Verfassungsartikel zu einer umfassenden Medienpolitik (Art. 93a BV), der auch die Förderung der Printmedien vorgesehen hätte.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Die hoheitlichen und regulatorischen Aufgaben im Bereich der Telekommunikation und des Rundfunks werden durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) wahrgenommen.

Laufende Massnahmen

Namentlich die SRG SSR idée suisse hat den gesetzlichen Auftrag (Art. 24 Abs. 2 RTVG), das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen zu fördern. In der Konzession wird der gesetzliche Auftrag wiederholt und in Art. 2 zusätzlich festgehalten, dass die SRG in ihren Programmen die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz und das Verständnis für deren Anliegen fördert.

Sämtliche konzessionierten privaten Sender, welche zum Teil durch Radio- und Fernsehgebühren mitfinanziert werden, sind verpflichtet, den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Bei den nicht-kommerziellen, den sogenannten „Komplementärradios“, wird zudem meist explizit festgehalten, dass sie einen Beitrag zur Integration und Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund zu leisten haben.¹⁰⁹ Mit der Konzessionierung der Rundfunkmedien wurde ein System eingeführt, welches auf die Sicherung der Programmqualität abzielt. Die konzessionierten Sender geben Jahresberichte ab. Das BAKOM hat zudem externe Forschungsinstitute mit der Beobachtung der Programme der SRG SSR idée suisse und der konzessionierten privaten Veranstalter beauftragt. Beispiel, wie Integration durch Medien aktiv gefördert werden kann, ist etwa die Integrationswoche der SRG SSR idée suisse von April 2008. Ein Beispiel aus dem Bereich der Privatsender geben neun lokale Fernsehstationen der Romandie, welche regelmässig knapp 30-minütige Sendungen (wiederholt) ausstrahlen, welche sich an Migrantinnen und Migranten richten und verschiedene Aspekte des Lebens in der Schweiz thematisieren.

Ein in der Ostschweiz laufendes Projekt möchte mit einem Wettbewerb um Praktikumsplätze der Unterrepräsentation von Migrantinnen und Migranten in den Redaktionen entgegenwirken.¹¹⁰

¹⁰⁹ Beispiel aus der Konzession von Radio RaBe.

¹¹⁰ Der Medienwettbewerb SecondoMedia wird in Zusammenarbeit mit regionalen Medienbetrieben durchgeführt. Secondos und Secondas und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Alter von 14 bis 21 Jahren können Beiträge in den verschiedenen Kategorien – also Text, Radio, TV und Film – einreichen. Eine Jury, die aus Vertretern der jeweiligen Medienbetrieben und Experten besteht, ermittelt die Besten der jeweiligen Kategorien. Die besten drei Beiträge pro Kategorie werden in den jeweiligen Medien veröffentlicht und der Sieger jeder Kategorie erhält einen mehrmonatigen Praktikumsplatz beim jeweiligen Medienbetrieb. Zudem werden Schnuppernachmittage in Redaktionen und ein Besuch des MAZ (Medienausbildungszentrum in Luzern) organisiert.

In vielen Redaktionen wird diskutiert und festgelegt, wie die Berichterstattung über Migrantinnen und Migranten zu erfolgen hat. Darüber hinaus haben die Medien ein System der Selbstkontrolle eingerichtet (Ombudsstellen, Presserat, Selbstdeklarationen). Der Schweizer Presserat, einst vom Verband der Journalistinnen und Journalisten gegründet, beschäftigt sich mit medienethischen Fragen. So ist in der „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“ festgehalten (Art. 8), dass diese die Menschenwürde respektieren und in ihrer Berichterstattung in Text, Bild und Ton auf diskriminierende Anspielungen verzichten, welche die ethnische oder nationale Zugehörigkeit, die Religion, das Geschlecht, die sexuelle Orientierung, Krankheiten sowie körperliche oder geistige Behinderung zum Gegenstand haben. Laut der Richtlinie 8.2 dürfen bei Berichten über Straftaten Angaben über ethnische Zugehörigkeit oder Religion nur gemacht werden, sofern sie für das Verständnis notwendig sind. Die Nennung der Nationalität darf keine Diskriminierung zur Folge haben. Gegen eine systematische Nennung der Nationalität hat der Presserat nichts einzuwenden. Der Presserat nimmt regelmässig zu konkreten Fällen der Berichterstattung Stellung. Beanstandungen von Rezipientinnen und Rezipienten können in Form von Leserbriefen deponiert oder den Ombudsstellen gemeldet werden.

Herausforderungen

Die damalige Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie Medien die Themen Migration und Integration aufnehmen und damit das Bild der Bevölkerung von Migrantinnen und Migranten bedeutend prägen. Ende 2007 hat sie Empfehlungen an Medienschaffende, Medienunternehmen und Behörden zur Berichterstattung gegeben.¹¹¹ Demnach lassen sich die Herausforderungen im Bereich Medien wie folgt zusammenfassen: Medien sollten in der Berichterstattung den positiven Aspekten der Migration mehr Gewicht geben, stereotype Beschreibungen vermeiden und die Vielfalt besser abbilden, und zwar sowohl in der Information wie auch in der Unterhaltung, und vermehrt direkt mit den Betroffenen sprechen. Die EKA weist darauf hin, dass die Richtlinie des Schweizer Presserates regelmässig nicht beachtet werde. Im Bereich Anstellung, Aus- und Weiterbildung wird empfohlen, den Anteil von Migrantinnen und Migranten in den Redaktionen zu erhöhen. In der Aus- und Weiterbildung der Medienschaffenden soll der Umgang mit Fremdem und Fremden zum Thema gemacht werden. Migrantinnen und Migranten sind aufgefordert, sich in den Regionalvereinen der SRG oder anderen Publikumsorganen zu engagieren.

Die Konzessionierung und die damit verbundene Qualitätskontrolle sind wichtige Schritte zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten in den Medien. Sie erfassen jedoch nur einen Teil der elektronischen Medien und die inhaltlichen Vorgaben werden unterschiedlich intensiv umgesetzt. Letztlich können Verbesserungen nur erzielt werden, indem sich die Journalistinnen und Journalisten an die sich selbst auferlegten Richtlinien halten, die Redaktionen entsprechende Richtlinien erlassen und diese – trotz Druck zu hohen Auflagenzahlen und Quoten – eingehalten werden.

Parallel zur Schweizer Presse existiert eine Fülle von Internetplattformen oder Presseorganen, die von Migrantinnen und Migranten für Migrantinnen und Migranten erstellt werden. Mehrheitlich mangelt es diesen an Ressourcen und damit verbunden oft auch an Professionalität. Die staatlichen Stellen können in ihrer Informationstätigkeit stärker mit Migrantenmedien als Partnern zusammenarbeiten.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Kulturelle Vielfalt in den Redaktionen und den Medieninhalten: Die Medien werden angeregt, für eine Programmplanung und Berichterstattung zu sorgen, die kulturelle Vielfalt im Programm als Normalität abbildet, Chancen einer Einwanderungsgesellschaft aufzeigt und Hintergründe und Lösungsansätze bei Konflikten verdeutlicht. Insbesondere greifen die Medien Migration und Integration als Querschnittsthema auf, beziehen die Migrationsbevölkerung in Redaktionen und Programme ein, bilden Medienschaffende mit Migrationshin-

¹¹¹ Die Empfehlungen finden sich unter: http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empf_medien.pdf.

tergrund aus, bilden Mitarbeiter und Führungskräfte interkulturell aus und weiter.

Staat fördert durch Konzessionen und Zusammenarbeit: Der Bund knüpft Konzessionen für die öffentlich-rechtlichen sowie die privaten elektronischen Medien an entsprechende Bedingungen.

Bund, Kantone und Gemeinde pflegen die Zusammenarbeit mit den Schweizer Medien und den Migrantenmedien, indem sie Informationen zu Migration und Integration zur Verfügung stellen.

IV.6 Statistik/Forschung

Statistische Eckwerte und Forschung liefern die Grundlagen, um sachlich über Migration und Integration diskutieren und neue Methoden entwickeln zu können.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Das BFS steuert und koordiniert das System der öffentlichen Statistik. Es sichert den historischen Datenbestand, produziert und veröffentlicht wichtige statistische Informationen, ergänzt diese durch themenübergreifende Analysen und entwickelt Indikatorensysteme zur Erfassung komplexer Sachverhalte. Wichtige Partner des BFS sind die kantonalen Statistikämter.

An Universitäten, Fachhochschulen und in unabhängigen Büros werden aus eigener Initiative, im Rahmen von Forschungsprogrammen oder im Auftrag von Behörden zahlreiche Studien erstellt.

Der Schweizerische Nationalfonds (SNF) unterstützt die orientierte Forschung mit Nationalen Forschungsprogrammen (NFP) und Nationalen Forschungsschwerpunkten (NFS). Beides sind koordinierte Forschungsanstrengungen von zeitlich beschränkter Dauer mit klar definierten Zielsetzungen. Wesentliche Merkmale sind die Zusammenarbeit mit ausserakademischen Partnern, der Wissens- und Know-how-Transfer in Ausbildung und Praxis sowie die Umsetzung der Forschungsergebnisse für künftige Nutzerinnen und Nutzer. Bei den NFP steht die Problemlösung im Vordergrund. Interessierte Kreise können im Eidgenössischen Departement des Innern Vorschläge für neue Forschungsprogramme einreichen; der Bundesrat entscheidet über ihre Durchführung.

Laufende Massnahmen

Statistik: Das BFS produziert bzw. erarbeitet detaillierte Daten, Indikatoren und Analysen zum Thema „Migration und Integration“ aufgrund bereits bestehender Synthesestatistiken und Stichprobenerhebungen. Durch den Ausbau der Stichprobenerhebungen im Rahmen der Volkszählung 2010 soll die soziokulturelle Dimension der Integration zukünftig besser erfasst werden. Im Rahmen des Massnahmenpakets des Bundes (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) baut das BFS eine Integrationsberichterstattung auf, welche regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig über Strukturen und Prozesse der Integration informieren wird. Ein noch zu erarbeitendes Indikatorenset misst den Stand und die Entwicklung von Integration auf gesellschaftlicher Ebene in Hinsicht auf bestimmte Standards. Zudem wird einerseits ein Beobachtungssystem aufgebaut, welches über die Delinquenz von Personen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung Auskunft gibt. Andererseits befindet sich ein Informationssystem in Entwicklung, das regelmässig statistische Eckwerte und Indikatoren zu Umfang und Struktur der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe liefert.

Forschung: In den letzten Jahren haben verschiedene Hochschulen vor allem an ihren sozialwissenschaftlichen, ethnologischen oder historischen Instituten angefangen, Migration in ihre Lehr- und Forschungsvorhaben aufzunehmen. In der Migrationsforschung spezialisiert ist etwa das der Universität Neuenburg angegliederte „Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien“ (SFM). Das SFM vertritt die Schweiz im europäischen Forschungsnetzwerk IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion).

Verschiedene abgeschlossene und laufende NFP sind für die Integrationspolitik relevant, so das NFP 39 „Migration und interkulturelle Beziehungen“, das NFP 51 „Integration und Ausschluss“¹¹², das NFP 56 „Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz“ sowie das NFP 58 „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft“.

Behörden geben gezielt Studien und Evaluationen in Auftrag, wenn sie konkrete Wissensdefizite für ihre praktische Arbeit gedeckt haben möchten.

Herausforderungen

Statistiken werden grösstenteils aus Verwaltungsdaten gewonnen. Daher sind die von der Statistik im Migrations- und Integrationsbereich verwendeten Kategorien stark mit politisch-rechtlichen Definitionen verknüpft. Die verfügbaren Daten stützen sich primär auf das Kriterium der aktuellen Staatsbürgerschaft und nicht auf den für Integrationsaspekte weitaus wichtigeren Migrationsstatus einer Person sowie ihren sozialen und kulturellen Hintergrund.

Die Abstützung auf Verwaltungsdaten bedingt die Einschränkung auf „objektive“, die faktische Situation von Personen beschreibende Daten, da „subjektive“ Daten zu Einstellungen, Wahrnehmungen, sozialer Interaktion (Identifikation, Identität, Kontakte) etc. in der Regel nicht erfasst werden.

Bei statistischen Repräsentativbefragungen ist die Stichprobengrösse aus Kostengründen vielfach so angesetzt, dass eine detaillierte Analyse einzelner sozialer Gruppen oder Kategorien nur in beschränktem Masse möglich ist.

Trotz den vielen vorhandenen Studien bestehen zahlreiche Forschungslücken. Wenig erforscht wurde bisher etwa das Medienverhalten von Migrantinnen und Migranten, einzelne Diasporagruppierungen, der Zusammenhang von Sprache und Integration, wirtschaftliche Kosten und Erfolge von Migration und Integration etc.

Die Herausforderung besteht jedoch hauptsächlich darin, dass die Ergebnisse vorhandener Studien von der Öffentlichkeit und den Entscheidträgern in der Praxis wenig wahrgenommen werden.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Gezielte Datenerhebung und -auswertung: Die statistischen Ämter führen Zusatzerhebungen zu Fragen der Migration durch. Die Revision der Kriminalstatistik sowie der Aufbau einer Integrationsberichterstattung, d.h. eines kohärenten Beobachtungssystems, welches über Strukturen und Prozesse der Integration regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig informiert, werden fortgesetzt.

Die Integrationsfachstellen von Bund und Kantonen machen gemeinsam die Forschungslücken rund um die Integration ausfindig und unterbreiten dem Bundesrat die Anregung, ein neues NFP zu lancieren.

Verbesserung in der Wissensvermittlung: Staatliche Stellen, die Studien zu Integration und Migration in Auftrag geben, verlangen ein Konzept, wie die generierten Resultate Fachleuten und einer breiten Öffentlichkeit vermittelt werden sollen.

¹¹² Über hundert Forschende untersuchten zwischen 2003 und 2007 in 37 Projekten anhand einer konkreten Fragestellung, wie gesellschaftliche, institutionelle, kulturelle und ökonomische Integrations- und Ausschlussmechanismen entstehen und sich durchsetzen. Thematisch wurden sechs grosse Bereiche beleuchtet: Schulpraxis und Bildungswege, Gesundheitsvorstellungen und Gesundheitsmodelle, Erwerbstätigkeit und Existenzsicherung, Konstruktionen von Identität und Differenz, Öffentliche Räume und soziale Positionierung. Die Erkenntnisse der Studien regen zu einer kritischen Reflexion an und fördern das frühzeitige Erkennen von Ausschlussmechanismen. Sie liefern auch konkrete Hinweise in Bereichen, in denen die Integrationsmassnahmen prioritär ansetzen.

Die laufenden Debatten zu Wissenschaftsvermittlung und -kommunikation werden insbesondere auch im Bereich der sozialwissenschaftlichen Studien geführt.

V. Politische Partizipation/Einbürgerung

Erfolgreiche Integration wird durch die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Sowohl politische, gesellschaftliche als auch individuelle Voraussetzungen können dazu führen, dass diese erschwert ist.

Politische Rechte im weiteren Sinne wie Vereins-, Versammlungs-, Meinungsäusserungs- und Petitionsfreiheit gelten für alle Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz. Direkte Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess (Stimmrecht, aktives und passives Wahlrecht) ist Migrantinnen und Migranten auf eidgenössischer Ebene nicht gewährt. In einigen Kantonen und Gemeinden haben Migrantinnen und Migranten das Stimmrecht und/oder das aktive und passive Wahlrecht.

Die langjährig anwesenden Migrantinnen und Migranten können die vollen politischen Rechte durch eine Einbürgerung erlangen. Grundsätzlich wird das schweizerische Bürgerrecht durch das „ius sanguinis“, das heisst durch väterliche oder mütterliche Abstammung erworben.¹¹³ Die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsverfahren weisen grosse Unterschiede auf. Ein rechtlich geschützter Anspruch auf die Einbürgerung in der Gemeinde und im Kanton besteht im Regelfall nicht.

Ist-Zustand

Zuständigkeiten

Die Erteilung des Stimm- und Wahlrechts wie auch der Einbürgerung erfolgt jeweils für jede der drei Stufen des föderalistischen Systems gesondert.

Durch die direkte Demokratie hat die schweizerische Stimmbevölkerung einerseits die Möglichkeit, via Volksinitiative neue Anliegen einzubringen, andererseits kann sie durch das Referendumsrecht von Regierung und Parlament ausgearbeitete Vorlagen verhindern. Sowohl vom Initiativ- wie vom Referendumsrecht wird in den Bereichen der politischen Partizipation und Einbürgerung auf eidgenössischer und kantonaler Ebene rege Gebrauch gemacht.

Politische Partizipation: Da Migrantinnen und Migranten in vielen politischen Bereichen die direkte Mitwirkung verwehrt ist, gibt es auf allen Ebenen des föderalistischen Systems Konsultativ- und Partizipationsorgane sowie Organisationen der Migration, die sich stellvertretend für die Interessen der Migrantinnen und Migranten einsetzen.

Auf eidgenössischer Ebene setzt sich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM für die Interessen der Migrantinnen und Migranten ein. Sie ist 2008 aus dem Zusammenschluss der früheren Ausländerkommission EKA (seit 1970) und der Kommission für Flüchtlingsfragen EKF entstanden und besteht aus 30 Mitgliedern, die entweder selbst einen Migrationshintergrund oder einen engen Bezug zu Migration haben.

Zahlreiche Kantone und Gemeinden bieten Migrantinnen und Migranten Partizipationsmöglichkeiten in speziell geschaffenen Ausländerkommissionen und -räten. Deren Zusammensetzung und Wirkungsfeld ist sehr unterschiedlich geregelt. Auf kantonaler und regionaler Ebene existiert zudem eine Vielzahl von Organisationen der Migrantinnen und Migranten, welche zum Teil politische oder religiöse Grundlagen und Zielsetzun-

¹¹³ Wer seit zwölf Jahren in der Schweiz wohnhaft ist – die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in unserem Land verbrachten Jahre zählen dabei doppelt – kann in einem dreistufigen Verfahren ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung stellen (Ordentliche Einbürgerung). Von der erleichterten Einbürgerung profitieren insbesondere ausländische Ehepartner von Schweizerinnen oder Schweizern sowie Kinder eines schweizerischen Elternteils, welche das Schweizer Bürgerrecht noch nicht besitzen. „Erleichtert“ ist in dem Sinne gemeint, dass die verlangten Anforderungen weniger hoch sind (z. B. kürzere Wohnsitzdauer) und weil das Verfahren weniger Verfahrensschritte beinhaltet, da der Bund alleine den Entscheid fällt.

gen haben. Je nach Herkunftsgruppe ist der Organisationsgrad unterschiedlich; gesamthaft ist er über alle Herkunftsgruppen relativ gering. Viele von ihnen sind im schweizerischen Dachverband „Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten“ (FIMM Schweiz) zusammengeschlossen.¹¹⁴ Im Netzwerk *Secondo* sowie in *Second@s Plus* organisieren sich Migrantinnen und Migranten zweiter und dritter Generation und Doppelbürgerinnen und -bürger.

Auch Jugendorganisationen nehmen bei der Förderung der politischen Partizipation eine wichtige Rolle ein. Der Bund fördert unter anderem über das Jugendförderungsgesetz den Dachverband Schweizer Jugendparlamente, welcher wiederum die Arbeit kantonaler und lokaler Jugendparlamente unterstützt. Mit der Eidgenössischen Jugendsession unterstützt der Bund jährlich eine Plattform für junge Menschen, damit diese politische Themen diskutieren und Meinungen austauschen können. Ausländische Jugendliche haben ebenfalls die Möglichkeit, daran teilzunehmen, blieben bisher aber untervertreten.

Einbürgerung: Zuständig für die ordentliche Einbürgerung sind der Kanton und – im Rahmen des kantonalen Rechts – die Gemeinde. Die Kantone stellen eigene Wohnsitz- und Eignungsvorschriften auf. Sie regeln autonom, inwieweit die Gemeinden selber noch zusätzliche entsprechende Erfordernisse aufstellen können. Der Bund selber hat vorbehältlich der Regelung von Mindestvorschriften keine Kompetenz, einen Kanton oder eine Gemeinde zu einer Einbürgerung zu zwingen oder ein bestimmtes Verfahren (Entscheidinstanz, Beschwerdeinstanz) vorzuschreiben. Hingegen ist jede Einbürgerung nur gültig, sofern eine Einbürgerungsbewilligung des Bundes vorliegt. Die erleichterte Einbürgerung erfolgt ausschliesslich durch den Bund, wobei der Kanton vorher angehört wird.

Laufende Massnahmen

Politische Partizipation: In einigen Kantonen ist das Stimm- und Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten im Zuge von Verfassungsrevisionen eingeführt worden; gewisse Kantone räumen den Gemeinden die Möglichkeit ein, Migrantinnen und Migranten politische Rechte zu gewähren.¹¹⁵ Die Eidgenössische Ausländerkommission (heute EKM) gab 2006 in ihrer Broschüre „Mitreden und Mitgestalten“¹¹⁶ einen Überblick über die Mitwirkungsrechte in den verschiedenen Kantonen und regte an, Modelle aus anderen Kantonen zu prüfen und im eigenen Kanton neue Mitwirkungsmöglichkeiten ins Auge zu fassen. Obwohl diesbezügliche Volksbegehren bisher wenig erfolgreich waren, werden in verschiedenen Kantonen immer wieder neue Anläufe zur Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten genommen.¹¹⁷

Politikwissenschaftliche Studien zeigen, dass die Stimm- und Wahlbeteiligung von Migrantinnen und Migranten bedeutend tiefer ist als diejenige von Schweizerinnen und Schweizern. Dies lässt sich teilweise mit dem durchschnittlich tieferen sozio-ökonomischen Status erklären, welcher auch bei der Schweizer Bevölkerung eher zu Stimmabstinenz führt. Um die Bevölkerung zu ermuntern, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen, organisierten beispielsweise die Kanzleien der grösseren Neuenburger Städte in Zusammenarbeit mit dem Dienst des Integrationsdelegierten des Kantons vor den letzten Kommunalwahlen verschiedene Informationsveranstaltungen zum Thema aktive politische Beteiligung in der Politik.

Um mögliche Wege zur besseren politischen Einbindung der Migrantinnen und Migranten zu erkunden, unterstützt die EKM gezielt innovative Projekte als Modellvorhaben, welche auf die politische Meinungsbildung und Meinungsäusserung von Migrantinnen und Migranten hinzielen.

Einbürgerung: Im Nachgang an die im Herbst 2004 gescheiterten Vorlagen zur erleichterten Einbürgerung jugendlicher Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation legte das Bundesamt für Migration im Dezember 2005 einen Bericht zu hängigen Fragen des Bürgerrechts vor. Dabei wurden sechs Bereiche thematisiert, die in der Öffentlichkeit zum Teil kontrovers diskutiert werden: Ausländische Jugendliche

¹¹⁴ Das FIMM ist der Dachverband der Migrantenorganisationen in der Schweiz und Interessenvertreter von Migrant/innen gegenüber Behörden, Parteien, der Legislative, der Wirtschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft. Im FIMM vertreten sind regionale, oft nach Herkunftsländern organisierte Migrantenorganisationen.

¹¹⁵ Einen laufend aktualisierten Überblick gibt: <http://www.auslaenderstimmrecht.ch/wahlen-und-abstimmungen-fuer-auslaender.php>.

¹¹⁶ Abrufbar unter: http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/stud_partizipation.pdf.

¹¹⁷ Im Frühling 2009 wird beispielsweise im Kanton Basel-Stadt zum dritten Mal ein entsprechendes Volksbegehren eingereicht.

der zweiten und dritten Generation, Verfahrensvereinfachungen, Wohnsitzfristen, Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Beschwerderecht, Doppelbürgerrecht sowie Missbrauchsbekämpfung.¹¹⁸ Die Frage nach der Einbürgerung auf Gemeindeebene und dem Beschwerderecht wurde mit dem Urnenentscheid vom 1. Juni 2008 geklärt. Andere Fragen werden im Rahmen der laufenden Revision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) diskutiert.¹¹⁹ Auch die verschiedenen in der aktuellen Legislatur eingebrachten parlamentarischen Vorstösse fliessen in die laufende Revision mit ein.

Herausforderungen

In der Debatte um politische Partizipation sowie Einbürgerung stossen unterschiedliche Demokratieverständnisse aufeinander sowie verschiedene Vorstellungen davon, ob Einbürgerung als Anfang, als Schritt oder als letzte Stufe des Integrationsprozesses gelten soll.

Politische Partizipation: Wie die verschiedenen direktdemokratischen Entscheide der letzten Jahre gezeigt haben, hat die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten nur dann eine realistische Chance durchzukommen, wenn dies im Rahmen einer Verfassungsänderung geschieht. Als Einzelvorlagen scheidet dieses Anliegen meistens. Nichtsdestotrotz werden immer wieder neue Vorstösse gewagt, die mittelfristig Erfolg haben könnten. Auch im europäischen Umfeld fassen die politischen Rechte für Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene Fuss. Unmittelbarer verändern lassen sich Teilnahmemöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten in verschiedenen Gremien. Hier steht nicht unbedingt der Ausbau von speziellen Konsultativorganen für Migrantinnen und Migranten im Vordergrund, sondern die Mitwirkung in nicht explizit für sie geschaffenen Gremien wie etwa Elternräten, Baukommissionen, Schulkommissionen, ausserparlamentarischen Kommissionen, Jugendparlamenten etc.

Einbürgerungen: Bisherige Versuche, das Bürgerrecht Richtung „ius solis“ (Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt im entsprechenden Land) zu entwickeln, blieben politisch chancenlos. Die laufende Bürgerrechtsrevision muss so ausgestaltet werden, dass sie eine politische Mehrheit findet.

Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen haben sich aus dem TAK-Prozess ergeben. Sie sollen den verantwortlichen Stellen als Grundlage dienen, die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Integrationsmassnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen.

Politische Partizipation:

Schaffung und Stärkung von Konsultativorganen: Die grösseren Gemeinden sowie die Kantone prüfen die Schaffung von repräsentativen Gremien zur Mitwirkung der zugewanderten Bevölkerung. Diese Gremien wären bei Integrationsfragen sowie bei allen Geschäften anzuhören, welche das Leben und Arbeiten betreffen. Solche Ausländerkommissionen und ihre Mitglieder suchen den Kontakt mit Organisationen der Migration, um die Heterogenität der ausländischen Bevölkerung bestmöglich in die Stellungnahmen des Gremiums aufnehmen zu können.

Vertretung in bestehenden Gremien: Darüber hinaus sorgen Gemeinden und Kantone für Rahmenbedingungen, welche Migrantinnen und Migranten ermutigen, in bestehenden Fachgremien (beispielsweise Schulkommissionen, Baukommissionen, Schlichtungsstellen etc.) zu partizipieren. Auf Bundesebene könnte Migrantinnen und Migranten Einsitz in ausserparlamentarische Kommissionen gewährt werden.

Es sollen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, damit auch ausländische Jugendliche in Jugendparlamenten/Jugendsessionen auf eidgenössischer, kantonaler und lokaler Ebene teilnehmen.

¹¹⁸ Siehe: http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/buergerrecht/berichte.Par.0001.File.tmp/ber_buergerrechte-d.pdf.

¹¹⁹ Die geplante Revision beabsichtigt zudem, das Bürgerrechtsgesetz in Kohärenz zum Ausländergesetz zu bringen, namentlich was den Integrationsbegriff betrifft.

Bei Umfragen, Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren werden Organisationen der Migration miteinbezogen.

Erfahrungen der politischen Mitbestimmung auf lokaler und kantonaler Ebene: Die Gewährung des Stimmrechts sowie des aktiven und passiven Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten, welche gewisse Bedingungen erfüllen (beispielsweise ausreichende Sprachkenntnisse, Niederlassungsbewilligung) wird kontrovers diskutiert und erscheint derzeit auf nationaler Ebene sowie in vielen Kantonen und Gemeinden nicht mehrheitsfähig. Wird der Ausbau der politischen Rechte weiterverfolgt, so soll dies zunächst auf Gemeinde- und Kantonsebene geschehen, da im lokalen Raum die grösste Nähe und die grössten Kenntnisse bestehen – eine Ausdehnung auf die Bundesebene wäre mit der Zeit denkbar analog der Verbreitung des Frauenstimmrechts in der Schweiz.

Einbürgerung:

Einfache und einheitliche Verfahren: Bund, Kantone und Gemeinden sollen das Verfahren sowie die Kriterien zum Erwerb des Bürgerrechts stärker vereinheitlichen, da aufgrund der Zuständigkeit der Gemeinden und Kantone teilweise sehr grosse Unterschiede bestehen. So wie durch den Bund Minimalvorschriften gesetzt werden, sollte der Bund auch Maximalvorschriften erlassen (z. B. Vorgaben zur maximalen Wohnsitzdauer in Kanton und Gemeinde). Bei einer Bürgerrechtsrevision sind die im europäischen Vergleich langen Wohnsitzfristen sowie die erleichterte oder gar automatische Einbürgerung von Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation zu prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Anliegen 2004 letztmals durch das Volk verworfen wurde.

Förderung der Einbürgerung: Mittels einer Umfrage/Studie könnte erhoben werden, weshalb sich nur ein relativer kleiner Teil der Personen, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen würden, einbürgern lassen. Es sind proaktive Massnahmen zu prüfen, wie z. B. das Ansprechen der zahlreichen Migrantinnen und Migranten, welche die formellen Anforderungen zur Einbürgerung erfüllen würden, etwa durch Werbekampagnen wie in Deutschland.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AVIG	Gesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
DMS	Diplommittelschule
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association/Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission (heute EKM)
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FIMM	Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten
FRB	Fachsstelle für Rassismusbekämpfung
HSK	Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung

IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung
KiTaS	Verband Kindertagesstätten der Schweiz
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LAM-Stellen	Logistikstellen für Arbeitsmarktliche Massnahmen
MAR	Maturitäts-Anerkennungsreglement
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationales Forschungsprogramm
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption
PHG	Bundesgesetz betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“
QUIMS	Qualität in multikulturellen Schulen
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SDBB	Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VSAA	Verband der Schweizerischen Arbeitsämter
VASS	Verband Ausbildungsstätten für Spielgruppenleiterinnen und Spielgruppenleiter Schweiz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
ZGB	Zivilgesetzbuch