

Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz

**Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen,
Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs**

Bundesamt für Migration im Auftrag des Departementsvorstehers EJPD

Juli 2006

INHALT

EINLEITUNG UND KURZFASSUNG	4
Teil I GRUNDLAGEN	8
I.1. Ziele und Inhalt der Integrationspolitik.....	8
I.2. Rechtlicher Rahmen der Integrationspolitik.....	10
Rechtliche Bestimmungen auf Bundesebene.....	10
Rechtliche Bestimmungen auf kantonaler und kommunaler Ebene.....	11
I.3. Zuständigkeiten und Instrumente der Integrationsförderung	11
Zuständigkeiten und spezifische Integrationsförderung auf Bundesebene.....	11
Zuständigkeiten und spezifische Integrationsförderung auf kantonaler und kommunaler Ebene	14
Zusammenarbeit im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK.....	15
I.4. Übersichtsdaten zur ausländischen Bevölkerung	17
Teil II INTEGRATIONSBEREICHE.....	21
II.1. Schule	21
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	21
Ursachen von Integrationsproblemen.....	23
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	26
Massnahmen im Bereich Schule	27
Aufwendungen im Bereich Schule (Grössenordnungen)	29
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	30
II.2. Berufsbildung	32
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	32
Ursachen von Integrationsproblemen.....	34
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	36
Massnahmen im Bereich Berufsbildung	37
Aufwendungen im Bereich der Berufsbildung (Grössenordnungen).....	39
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	40
II.3. Arbeitsmarkt	42
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	42
Ursachen von Integrationsproblemen.....	48
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	50
Massnahmen und Aufwendungen im Bereich Arbeitsmarkt (Grössenordnungen)	51
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	52
<i>Interinstitutionelle Zusammenarbeit / Vertikale und horizontale Koordination</i>	54
II.4. Soziale Sicherheit.....	55
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	55
Ursachen von Integrationsproblemen.....	57
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	58
Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit.....	58
Aufwendungen im Bereich der sozialen Sicherheit (Grössenordnungen).....	60
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	61
II.5. Gesundheit.....	63
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	63
Ursachen von Integrationsproblemen.....	64
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	65
Massnahmen im Bereich der Gesundheit	65
Aufwendungen im Bereich des Gesundheitswesens (Grössenordnungen)	66
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	67

II.6. Sprache	68
· Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	68
Ursachen von Integrationsproblemen.....	69
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	70
Massnahmen und Aufwendungen im Bereich Sprache (Grössenordnungen)	70
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	71
II.7. Wohnumfeld und Quartierentwicklung.....	73
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	73
Ursachen von Integrationsproblemen.....	75
Massnahmen und Aufwendungen im Bereich Quartierentwicklung (Grössenordnungen).....	77
Besonders von Desintegration betroffene Quartiere	78
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	79
II.8. Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Mitbestimmung und Einbürgerung	81
Daten und Ursachen der Teilhabe, Mitbestimmung und Einbürgerung	81
Massnahmen im Bereich Teilhabe und Mitbestimmung (Grössenordnungen)	83
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	84
II.9. Religion und Kultur	86
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	86
Umgang mit kulturell oder religiös bedingten Spannungsfeldern	86
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	90
II.10. Sicherheit	92
Daten zur Integration der ausländischen Bevölkerung.....	92
Ursachen von Integrationsproblemen.....	93
Besonders von Desintegration betroffene Risikogruppen	94
Massnahmen und Aufwendungen im Bereich Sicherheit (Grössenordnungen)	94
Handlungsbedarf aus integrationspolitischer Sicht.....	95
II.11. Besondere Situation der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig	
Aufgenommenen	97
Die Situation der anerkannten Flüchtlinge.....	97
Die Situation der vorläufig Aufgenommenen	100
Teil III SCHLUSSFOLGERUNGEN	103
1. Die Erwerbsarbeit und die Ausbildung sind von zentraler Bedeutung	103
2. Spracherwerb und Zusammenleben im Quartier spielen eine wichtige Rolle	104
3. Vorteile der Integrationsförderung	104
4. Integrationspolitischer Handlungsbedarf aus Sicht des EJPD	105
Anhänge	109

-

EINLEITUNG UND KURZFASSUNG

Bis heute existieren Übersichten über den Stand der Integration der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz nur für einzelne Bereiche. Im Januar 2005 beauftragte der Vorsteher des EJPD daher das Bundesamt für Migration mit der Erhebung des Ist-Zustands, der Probleme und des Handlungsbedarfs bezüglich Integration. Betroffene Bundesstellen sowie die Kantone wurden bei der Ausarbeitung des Berichts in fachlicher Hinsicht beigezogen.

Die Schweiz gehört bei einer Anzahl von rund 1.5 Millionen Ausländerinnen und Ausländern zu den Staaten Europas mit dem höchsten Ausländeranteil; dieser liegt bei 21.8% (2004) der gesamten Wohnbevölkerung. Von den EU- und EFTA-Staaten verfügen nur Luxemburg, Liechtenstein, Estland und Lettland über einen höheren Ausländeranteil. Angesichts der Tatsache eines grösstenteils friedlichen und problemlosen Zusammenlebens kann die Integration der Ausländerinnen und Ausländer als erfolgreich bezeichnet werden. Ziel des vorliegenden Berichts ist es jedoch, bestehende Probleme aufzuzeigen und allfällige Gegenmassnahmen vorzuschlagen.

Der vorliegende Bericht setzt sich neben der Kurzfassung und der Einleitung wie folgt zusammen:

In Teil I "Grundlagen" wird der rechtliche Rahmen der Integrationspolitik sowie die Zuständigkeiten und Instrumente der Integrationsförderung auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene dargestellt.

In Teil II "Integrationsbereiche" werden auf der Basis von bereits vorhandenen Daten, Fakten und Erkenntnissen der Zustand der Integration für folgende Bereiche umrissen: Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Wohnumfeld und Quartierentwicklung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Mitbestimmung und Einbürgerung, Religion und Kultur, Sicherheit sowie Besondere Situation der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig Aufgenommenen.

Für jeden Bereich werden die Fakten und Ursachen von Integrationsproblemen benannt, die besonders betroffenen Risikogruppen bezeichnet, die bestehenden Massnahmen und Aufwendungen dargestellt und der Handlungsbedarf aufgezeigt.

In Teil III "Schlussfolgerungen" werden die Kernprobleme herausgeschält. Auf dieser Grundlage wird der prioritäre Handlungsbedarf aus Sicht des Eidgenössischen Departementes für Justiz und Polizei EJPD dargestellt und konkrete Massnahmen vorgeschlagen. Diese betreffen sowohl direkt umsetzbare Massnahmen, welche im Kompetenzbereich des Departements bzw. des zuständigen Bundesamts für Migration liegen, als auch mögliche Massnahmen in anderer Zuständigkeit, welche durch eine Zusammenarbeit des Departements mit anderen Bundesstellen sowie Dritten erreicht werden sollen.

Kurzfassung

Der vorliegende Bericht stellt den *Ist-Zustand der Integration* der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, die *Ursachen* der bestehenden Probleme sowie die bereits ergriffenen *Massnahmen* dar. Zudem weist er den *Handlungsbedarf* im Bereich der Integrationsförderung aus.

Integration wird verstanden als *Chancengleichheit*. Sie ist dann gelungen (Soll-Zustand), wenn Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befinden.

Zusammengefasst ergibt sich bezüglich der einzelnen Integrationsbereiche das nachfolgende Bild.

Schulbildung: Zwischen 1980 und 2004 stieg der Anteil der ausländischen Schüler von 16% auf 23.7%. Rund 50'000 ausländische Kinder befinden sich in einer Ausbildung, die für eine erfolgreiche berufliche Integration ungenügend sein kann. Für die schulische Ausbildung sind die Kantone und ihre Gemeinden zuständig. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat mit dem Aktionsplan "PISA 2000-Folgemassnahmen" und mit dem Beschluss zum Sprachunterricht Massnahmen zur Bekämpfung der bestehenden Probleme ergriffen. Frühe Förderung (Vorverlegung des Schuleintritts) und Tagesstruktur sind wichtige integrative Massnahmen, die im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (in Vernehmlassung) geplant sind.

Berufsbildung: Zwischen 15 bis 20% eines Jahrgangs ausländischer Jugendlicher bzw. rund 3000 Personen absolvieren auf längere Sicht keine ordentliche berufliche Ausbildung und haben damit ein höheres Risiko bezüglich Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit. Die Berufsbildung ist bundesrechtlich geregelt; zuständig ist das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT). Die für die Umsetzung zuständigen Kantone haben vielerorts Massnahmen zur Integrationsförderung ergriffen.

Arbeitsmarkt: Rund 80'000 ausländische Personen, darunter rund 25'000 Jugendliche sind erwerbslos. Die Erwerbslosenquote ist bei Ausländern (8.9%) beinahe dreimal höher als bei Schweizern (3.3%). Besonders hoch ist Erwerbslosigkeit bei Jugendlichen aus den Balkanländern (18.8%) sowie aus den nicht-europäischen Staaten (29.2%). Das Arbeitsrecht, der Arbeitnehmerschutz und die Arbeitslosenversicherung sind bundesrechtlich geregelt. Zuständig ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco). Die Arbeits- und Wirtschaftsämter der Kantone sind für den Vollzug verantwortlich.

Soziale Sicherheit: Über 200'000 ausländische Personen sind gemessen an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe arm oder weisen ein erhöhtes Risiko auf, von Armut bedroht zu werden. Der Anteil der von Armut betroffenen Ausländerinnen und Ausländer ist mit 21.4% doppelt so hoch wie derjenige der Schweizer Bevölkerung (10.4%). Im Jahr 2002 lag der Anteil der ausländischen IV-Bezüger mit Wohnsitz in der Schweiz bei 26%. Zur Abdeckung der Risiken bestehen Sozialversicherungen, die bundesrechtlich geregelt sind. Die Ausrichtung von Sozialhilfe ist eine Aufgabe der Kantone. Zurzeit wird die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) aufgebaut.

Gesundheit: Ausländerinnen und Ausländer erkranken im Durchschnitt öfter und fühlen sich häufiger psychisch unwohl als Schweizerinnen und Schweizer. Sie sind jährlich rund doppelt so lange (2002: rund 17 Tage) arbeitsunfähig als schweizerische Erwerbstätige. Die Zuständigkeiten sind zwischen dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und den Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Unter Federführung des BAG wird die Strategie Migration und Gesundheit durchgeführt.

Sprache: 9% der Gesamtbevölkerung der Schweiz spricht eine andere Hauptsprache als eine der Landessprachen. Bildungsferne, mangelnde Lerngewohnheiten, mangelnde Beherrschung der Erstsprache (Herkunftssprache), fehlende Möglichkeiten und Motivation zur Sprachanwendung sowie zum Teil auch Angebotslücken tragen ursächlich zu mangelhaften Sprachkenntnissen von Ausländerinnen und Ausländern bei. Der Bund unterstützt den Spracherwerb im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen, des Integrationsförderungsprogramms sowie im Berufsbildungsbereich.

Quartierentwicklung: Die ausländische Bevölkerung konzentriert sich stark in städtischen Räumen. Einzelne Quartiere mit schlechten Standortfaktoren weisen einen hohen und steigenden Ausländeranteil auf. In diesen Gebieten können sich Integrationsprobleme kumulieren und gegenseitig verstärken. Die betroffenen Städte und Gemeinden führen mit Unterstützung der Kantone und des Bundes zum Teil umfassende Quartierentwicklungsprogramme durch, in welchen Integrationsmassnahmen eine bedeutende Rolle spielen. Bund, Kantone und Gemeinden arbeiten in der Tripartiten Agglomerationskonferenz zusammen.

Teilnahme am gesellschaftlichen Leben: Für die gesellschaftliche Teilhabe von Ausländerinnen und Ausländern spielt das private Engagement insbesondere auch der ausländischen Organisationen eine bedeutende Rolle. Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes sowie die Kantone und Gemeinden unterstützen diese Bemühungen. Politische Rechte können längerfristig anwesende Ausländerinnen und Ausländern durch das in einigen Kantonen verliehene Stimm- und Wahlrecht sowie durch Einbürgerung erlangen.

Religion und Kultur: Mit den Terroranschlägen in New York, Madrid und London hat sich die Diskussion über religiöse und kulturelle Differenzen auch in der Schweiz zu einer "Islam-Debatte" entwickelt. Spannungsfelder eröffnen sich insbesondere im Bereich der religiösen Bekleidungsvorschriften (Kopftuch), der Teilnahme der Kinder am Schulunterricht (Sport, Schullager), der Friedhöfe und Sakralräume sowie weiterer Bereiche wie Zwangsverheiratung. Das föderalistische System der Schweiz hat bislang angepasste Lösungen ermöglicht.

Öffentliche Sicherheit: 2003 betrafen 48.9% der im Strafregister eingetragenen Strafurteile und 28.3% der bei den offiziellen Opferhilfestellen sich meldenden Personen ausländische Staatsangehörige. Ursache für die hohen Kriminalitätskennzahlen von Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz in der Schweiz ist hauptsächlich der hohe Anteil von jungen Männern aus tieferen sozialen Schichten. Die Strafverfolgung ist weitgehend eine kantonale Aufgabe. Der Bund und einzelne Kantone unterstützen Projekte zur Gewaltprävention.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: In der Schweiz lebten Ende September 2005 rund 25'000 anerkannte Flüchtlinge und rund 23'000 vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer. Trotz Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung in wichtigen Bereichen (Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, Sozialversicherungen), sind nur 20.5% der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 bis 65 Jahren erwerbstätig. Vorläufig Aufgenommene haben nur einen eingeschränkten Zugang

zur Berufsbildung und zum Arbeitsmarkt gehabt. Ihre Erwerbsquote liegt bei 34%. Der Bund übernimmt die Sozialhilfekosten für Flüchtlinge wie auch für vorläufig aufgenommene Personen.

Schlussfolgerungen: Die Übersicht über die wichtigsten Bereiche ergibt, dass eine schwierige sozio-ökonomische Lage und Bildungsferne die wichtigsten Ursachen für Integrationsprobleme sind. Der Zugang zu einer *Erwerbstätigkeit* ist dabei die zentrale Bedingung für eine gelungene Integration. Diese schützt vor Sozialhilfeabhängigkeit und verringert Straffälligkeit. Aufgrund des Wandels des Arbeitsmarktes beruhen die Erwerbschancen heute insbesondere auf genügenden (Aus-) *Bildungsmöglichkeiten*. Deshalb ist die Integrationsförderung in den Bereichen Berufsbildung sowie Arbeitsmarkt in den bestehenden Institutionen, den Berufsschulen und Betrieben, zu stärken. Sonderstrukturen für Ausländer sind zu vermeiden. Besondere Risikogruppen sind ausländische Jugendliche aus bildungsfernen Familien insbesondere der zweiten Zuwanderungsphase. Es zeigt sich weiter, dass der Integrationserfolg in den Bereichen Bildung und Arbeit eng mit den Kenntnissen der lokalen *Sprache* und den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des *Quartiers oder der Gemeinde* verbunden ist.

Bestehende Massnahmen und weiterer Handlungsbedarf: Die Analyse ergibt, dass heute schon auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene in verschiedenen Bereichen wirksame Massnahmen ergriffen worden sind. Punktuell sind diese zu ergänzen, insbesondere ist die Koordination und Abstimmung zwischen den verschiedenen Massnahmen zu verbessern. Für das EJPD ergibt sich hinsichtlich der Fortführung bestehender Massnahmen sowie des künftigen Handlungsbedarfes folgendes Bild:

Bestehende Massnahmen: Gestützt auf Art. 25a ANAG fördert der Bund die so genannte soziale Integration (zur Zeit jährlich 14 Millionen Franken). Dazu gehören namentlich Projekte zur Sprachförderung, zur Information der Ausländerinnen und Ausländer sowie zur Förderung des Zusammenlebens. Gemäss Art. 91 Abs. 4 Asyl unterstützt das EJPD die Integration der Flüchtlinge mit 4 Millionen Franken und entrichtet den Kantonen zusätzlich für Beschäftigungsprogramme sowie Sprachunterricht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen Beiträge (5.3 bzw. 10.3 Millionen Franken im Jahre 2005).

Zukünftiger Handlungsbedarf besteht aufgrund der vorliegenden Analysen insbesondere in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und öffentliche Sicherheit. Im eigenen Kompetenzbereich gewährleistet das BFM bei der Zulassung und beim frühzeitigen Familiennachzug zusammen mit den Kantonen eine einheitliche und konsequente Umsetzung der neuen rechtlichen Bestimmungen und sorgt für die Information der betroffenen Bevölkerung. Im Rahmen des Integrationsförderungsprogrammes werden neu Gewaltpräventionsprojekte gefördert sowie im Hinblick auf das neue Ausländergesetz die Sprachförderung gezielter auf die Risikogruppen ausgerichtet. Mit dem Ziel, die Förderungsmassnahmen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verstärkt auf deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt auszurichten, baut das BFM die Massnahmen in der Form von Projekten aus.

In den Bereichen Berufsbildung und Arbeit, welche ausserhalb des Kompetenzbereichs des EJPD liegen, wird das BFM gestützt auf den Koordinationsauftrag nach Art. 14a VIntA (Art. 57 AuG) mit den zuständigen Ämtern (BBT, seco) prüfen, welche Integrationsmassnahmen sich zusätzlich entwickeln oder verstärken lassen.

Teil I GRUNDLAGEN

1.1. Ziele und Inhalt der Integrationspolitik

- *Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.*
- *Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben.*
- *Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.*
- *Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen.*

Mit diesen vier Grundsätzen hat der Gesetzgeber in Artikel 4 des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer die Ziele der Integrationspolitik festgelegt.¹

Auf weitergehende gesetzliche Umschreibungen des Begriffes "Integration" und seiner Messbarkeit haben der Bundesrat und das Parlament verzichtet.² Im vorliegenden Bericht werden Erfolge bzw. die Probleme der Integration der ausländischen Bevölkerung anhand des Kriteriums der Chancengleichheit gemessen: Auf statistischer Ebene ist der Soll-Zustand der Integration demnach **dann "erreicht", wenn Zugewanderte unter Berücksichtigung ihrer sozio-ökonomischen Lage und familiären Situation vergleichbare Werte** bezüglich der Arbeitsmarktchancen, Bildungschancen, Gesundheit, sozialen Sicherheit, Wohnqualität etc. **aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der gleichen Situation befinden** (siehe dazu auch I.4. Übersichtsdaten und III Schlussfolgerungen). Umgekehrt sind Integrationsprobleme und hauptsächlich von Desintegration betroffene "Risikogruppen" dort zu erkennen, wo der Abstand zu vergleichbaren Schweizerinnen und Schweizern besonders gross ist, bzw. besonders gross zu werden droht.

Ziel der Integration ist insbesondere, dass Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben (Art. 4 Abs 2 AuG sowie Art. 3a Vln-tA). **Mangelnde Integration stellt sich demnach in erster Linie als ein Problem derjenigen Personen dar, welche infolge geringer wirtschaftlicher Ressourcen, bildungsmässiger und beruflicher Qualifikationen, gesundheitlichen oder familiären Schwierigkeiten vom gesellschaftlichen Ausschluss bedroht sind.** Diese Desintegrationsrisiken können sowohl ausländische wie schweizerische Personen und Personengruppen betreffen. Der

¹ Art. 4 Abs. 1-4 AuG. Siehe auch die Erläuterungen in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 8. März 2002: 3797ff.
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf>.

² "Da das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über die Integration im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen sein können, erscheint die Aufnahme einer Legaldefinition nicht sinnvoll." Botschaft (2002): 3796. Siehe auch Bianchi, Doris (2003). Die Integration der ausländischen Bevölkerung. Zürich: 13. Der aktuelle Integrationsförderungsartikel (25a ANAG) äussert sich nicht zu Inhalt und Zweck der Integration.

vorliegende Bericht des Bundesamts für Migration behandelt aber in erster Linie die Situation der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz.

Integration ist in erster Linie eine Herausforderung für die bestehenden Strukturen – Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, soziale Sicherheit usw.. Die so genannte **strukturelle Integration** soll gewährleisten, dass sich Migrantinnen und Migranten Zugang zu diesen Bereichen verschaffen können. Eine Ausländerintegrationspolitik und -förderung kann hier insbesondere Koordinationsaufgaben übernehmen und in finanzieller Hinsicht ergänzende Massnahmen ins Auge fassen. Von der strukturellen Integration unterschieden wird die **kulturelle und soziale Integration**, die sich im Bereich des gesellschaftlichen Lebens oder des Zusammenlebens generell abspielt, etwa im Quartier oder in der Gemeinde, und die auf das Verständnis der Grundwerte, der Regeln und der Rechtsordnung zielt. Hier spielen insbesondere integrationspolitische Massnahmen der Gemeinden und Kantone eine Rolle. Unter **politischer Integration** werden schliesslich die Teilhabe an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen und der Besitz politischer Rechte verstanden. Auf Bundesebene sind Massnahmen in erster Linie im Hinblick auf das Einbürgerungsrecht möglich.

- ***Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration.***
- ***Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben.***
- ***Sie fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und das Zusammenleben erleichtern.***
- ***Sie tragen den besonderen Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung.***
- ***Bei der Integration arbeiten die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammen.***

Mit diesen Bestimmungen zur staatlichen Förderung der Integration legt der Gesetzgeber im neuen Ausländergesetz (Art. 53 AuG, siehe auch Art. 3a und 14a VIntA) Integration als eine **Gesamt- und Querschnittsaufgabe** fest. Wesentlich für die Integrationsförderung ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit den privaten Organisationen und Institutionen der Wirtschaft und Gesellschaft. Dazu hält der Bundesrat fest: "Ausgehend von den bereits eingeleiteten politischen Massnahmen wird die zentrale künftige Herausforderung in der Integrationspolitik in der konkreten Umsetzung liegen. Neben der ausreichenden Ausstattung mit finanziellen Mitteln wird angesichts der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Politikbereichen das koordinierte Zusammenwirken aller relevanten Akteure ein wichtiger Erfolgsfaktor sein."³ Die betroffenen Institutionen sind dazu zu befähigen, mit den spezifischen Bedürfnissen und Verpflichtungen der ausländischen Bevölkerung umgehen zu können. Dies kann beispielsweise eine Schule mit

³ Zit. aus dem Bericht des Bundesrates zur Teilrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern und der Teilrevision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländerinnen und Ausländer vom Mai 2003 mit Verweis auf den Bericht "Herausforderungen 2003 – 2007" des Perspektivstabs der Bundesverwaltung.

einer grossen Zahl anderssprachiger Kinder betreffen, oder eine regionale Arbeitsvermittlungsstelle, welche Arbeitslose ausländischer Herkunft betreut oder ein Spital, welches zu seinen Patienten Personen ausländischer Herkunft zählt.

Teil III SCHLUSSFOLGERUNGEN

Angesichts der Tatsache eines grösstenteils friedlichen und problemlosen Zusammenlebens kann die Integration der Ausländerinnen und Ausländer als erfolgreich bezeichnet werden. Das Ziel einer gelungenen Integration (Soll-Zustand) ist jedoch dann vollständig erreicht, wenn Ausländerinnen und Ausländer in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befinden. Es fehlen zum Teil die notwendigen Daten für solche Vergleiche, weshalb die Integrationssituation (Ist-Zustand) der Ausländerinnen und Ausländer in einigen Bereichen nur annähernd bestimmt werden konnte.³⁷⁰

Die Analyse hat deutlich machen können, dass in verschiedenen Bereichen Integrationsprobleme bestehen und dass die Ursachen der Integrationsprobleme in den verschiedenen Bereichen in der Regel eng miteinander verbunden sind.

Die Analyse der verschiedenen Integrationsbereiche (Teil II) hat in allen Bereichen Handlungsbedarf ergeben. Dieser betrifft die Fortführung und gegebenenfalls die Anpassung von Massnahmen sowie zum Teil auch die Ergreifung neuer Massnahmen.

Aus dem festgestellten Handlungsbedarf sind im Folgenden die zentralen Kernprobleme der Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz herauszuschälen. Auf dieser Grundlage wird der prioritäre Handlungsbedarf aus Sicht des Eidgenössischen Departementes für Justiz und Polizei EJPD dargestellt und konkrete Umsetzungsmassnahmen vorgeschlagen. Es lassen sich folgende Kernprobleme sowie Handlungsbedarf benennen:

1. Die Erwerbsarbeit und die Ausbildung sind von zentraler Bedeutung

Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit ist die zentrale Bedingung für eine erfolgreiche und langfristige Integration. Arbeitsplätze für weniger anspruchsvolle Tätigkeiten werden heute abgebaut und die Anforderungen an die berufliche Qualifikation sowie insbesondere auch an die Sprachkenntnisse steigen. Einzelne Ausländergruppen mit geringer Schulbildung und niedriger beruflicher Qualifikation sind aus diesen Gründen besonders stark von einer hohen Erwerbslosigkeit betroffen.

Eine gute Integration in den Bereichen Schule und Berufsbildung ist aufgrund des Wandels des Arbeitsmarktes eine Grundvoraussetzung, damit die Integration in die Arbeitswelt gelingen kann. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit aller Ausländergruppen verringert wiederum die Straffälligkeit sowie das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit, verbessert die gesundheitliche Situation und erhöht die Chancen der Kinder in der Schule und der Berufsbildung.

Die Integration der ausländischen Bevölkerung findet hauptsächlich in den so genannten Regelstrukturen der Schule, der Berufsbildung des Arbeitsmarkts (Betriebe) statt. Diese sind

³⁷⁰ Der Soll-Zustand im obigen Sinne der Definition von Integration (= vergleichbare Kennzahlen von schweizerischen und ausländischen Personen in der gleichen Situation) stellt ein idealtypisches Ziel (im Sinne Webers) dar (siehe auch Kapitel I.1.). In der Realität kann dieser Soll-Zustand nur annähernd erreicht werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil das Ziel durch die Einbürgerung gut integrierter Personen kontinuierlich "unterlaufen" wird. Die konkreten Ziele der Integrationsförderungs politik sind im Rahmen der beschlossenen Massnahmen zu definieren. Siehe unten Abschnitt 4 dieses Kapitels.

durch Integrationsförderungsmaßnahmen stärker auf die im Bericht genannten Risikogruppen auszurichten, namentlich auf Jugendliche und junge Erwachsene aus bildungsfernen Familien insbesondere der zweiten Einwanderungsphase. Die Schaffung von Sonderstrukturen für Ausländerinnen und Ausländer ist zu vermeiden.

2. Spracherwerb und Zusammenleben im Quartier spielen eine wichtige Rolle

Die Zuwanderung erfolgt in erster Linie in die Städte und Agglomerationen. Die Gemeinden sind nicht nur im Rahmen von Schule, Berufsbildung und Arbeitsmarkt, sondern auch im Bereich der Stadt- und Quartierentwicklung und allgemein des Zusammenlebens mit Integrationsfragen konfrontiert. Einige benachteiligte Quartiere mit schlechten Standortfaktoren und geringem Ansehen weisen zum Teil auch hohe Bevölkerungsanteile ausländischer Herkunft auf. In diesen Quartieren zeigt sich eine Häufung von Integrationsproblemen und Risikogruppen. Vor allem städtische Gemeinden haben daher schon seit längerer Zeit Massnahmen zur Integrationsförderung ergriffen.

Die Analyse hat gezeigt dass der Integrationserfolg in den Bereichen Bildung und Arbeit eng mit den Kenntnissen der Sprache, den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des Quartiers und der Gemeinde verbunden ist: So haben beispielsweise der mangelnde Austausch mit der Schule und mit der Nachbarschaft, Bildungsferne sowie beschränkte Kenntnisse der lokalen Sprache der ausländischen Eltern Einfluss auf den Schulerfolg ihrer Kinder. Fehlende Kontakte zu Betrieben und fehlende Informationen spielen bei Problemen beim Zugang zur Berufsbildung eine wichtige Rolle. Auch der erfolgreiche Erwerb der lokalen Sprache hängt neben dem Besuch von Kursen insbesondere von den Möglichkeiten ab, die Sprache im Alltag anzuwenden.

Da sich Integration auf unterschiedliche Lebensbereiche erstreckt, ist es entscheidend, die praktische Umsetzung der Massnahmen in den verschiedenen Bereichen in Zukunft noch besser aufeinander abzustimmen und der Einsatz der Mittel effizienter zu gestalten. Der Koordination kommt daher eine wichtige Rolle zu. Um die im Bericht genannten Risikogruppen noch besser zu erreichen, sind die bestehenden Massnahmen zudem verstärkt noch auf diejenigen Quartiere und Gebiete auszurichten, in welchen Integrationsprobleme kumuliert auftreten.

3. Vorteile der Integrationsförderung

- *Aus volkswirtschaftlicher Sicht:* Der leichte Zugang von beruflich weniger qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland, der bis Ende der Neunziger Jahre bestand, hat zu einem extensiven Wachstum der Schweizer Wirtschaft beigetragen, aber die technologische Erneuerung und die Innovation eher behindert.³⁷¹ Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist demnach zu erwarten, dass eine verbesserte Integration der ausländischen Bevölkerung in den Bereichen Schule, Berufsbildung und Weiterbildung das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst. Die Förderung der Integration kann allerdings keine neuen Arbeitsplätze schaffen; sie verbessert jedoch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt.
- *Aus gesellschaftspolitischer Sicht:* Die Integration der ausländischen Bevölkerung erleichtert das Zusammenleben und ermöglicht es den Ausländerinnen und Ausländern, ih-

³⁷¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 8. März 2002: 3726. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf>.

re Fähigkeiten tatsächlich zu nutzen. Dies entspricht auch den Anliegen der Bundesverfassung hinsichtlich der Menschenwürde, der Rechtsgleichheit sowie der Sozialziele.

- *Aus finanzpolitischer Sicht:* Es bestehen keine aktuellen Untersuchungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Zuwanderung. Eine verbesserte Integration der ausländischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt trägt indessen zu einem steigenden Steueraufkommen und zu geringeren Kosten im Sozialsystem bei.

4. Integrationspolitischer Handlungsbedarf aus Sicht des EJPD

Das Eidgenössische Departement für Polizei und Justiz prüft in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen neue Massnahmen zur Förderung und Verbesserung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, namentlich in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und Sicherheit. Die bestehenden Massnahmen im Bereich der so genannten sozialen Integration (Sprache, Information, Zusammenleben) sind fortzuführen.

Die Integrationsförderung in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und öffentliche Sicherheit ist zu verstärken

Mit Ausnahme der Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen ist das EJPD bzw. das BFM in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und öffentliche Sicherheit nur beschränkt zuständig und hat somit nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Deshalb muss im Folgenden zwischen Massnahmen unterschieden werden, welche direkt in der Federführung des Departements liegen **(1)**, sowie solchen, welche es in Zusammenarbeit mit Dritten angehen will **(2)**. Das diesbezügliche Mandat ergibt sich aus dem Auftrag des Bundesrates gemäss Art. 14a VIntA (Art. 57 AuG), die Massnahmen der Ausländerintegration zu koordinieren.

Berufsbildung:

(1) Massnahmen im Kompetenzbereich des Departements: Im Hinblick auf das Ausländergesetz erarbeitet das BFM in Zusammenarbeit mit den Kantonen einheitliche Regelungen, welche einen frühzeitigen Nachzug der Familienangehörigen für Drittstaatsangehörige ermöglicht. Das BFM stellt dabei die entsprechende Information der ausländischen Bevölkerung betreffend der Umsetzung dieser Regelungen sicher. Des Weiteren sorgt das BFM zusammen mit den Kantonen, Gemeinden und den betroffenen Bundesstellen für eine umfassende Information aller neu zuziehenden Personen hinsichtlich der bestehenden Bildungsangebote. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen Ausländergesetzes ab dem 1. Januar 2008 wird die Sprachförderung im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms des Bundes gezielt auf niedrig qualifizierte ausländische Jugendliche und deren Betreuungspersonen ausgerichtet.

(2) Massnahmen im Kompetenzbereich Dritter: Das BFM prüft gestützt auf den Koordinationsauftrag (Art. 14a VIntA) mit dem zuständigen Bundesamt für Berufsbildung und Technologie die Verbesserungsmöglichkeiten betreffend die berufliche Integration von Jugendlichen, beispielsweise die Stärkung von Massnahmen wie die gezielte und individuelle Förderung ausländischer Jugendlicher (Mentoring), die Förderung der nachgeholten Berufsbildung, die ausländerspezifische Weiterbildung der Ausbilderinnen und -bildner oder die berufsorientierten Sprachkurse für Berufsschülerinnen und -schüler.

Arbeitsmarkt:

(1) Massnahmen im Kompetenzbereich des Departements: Im Hinblick auf das Ausländergesetz sorgt das BFM zusammen mit den Kantonen für eine Zulassung, welche konsequent die berufliche Qualifikation und das Potential für eine nachhaltige Integration berücksichtigt. Es stellt die entsprechende Information der zuwandernden Bevölkerung sicher. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen Ausländergesetzes ab dem 1. Januar 2008 wird die Sprachförderung im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms des Bundes gezielt auf niedrig qualifizierte ausländische Personen ausgedehnt.

(2) Massnahmen im Kompetenzbereich Dritter: Das BFM prüft gestützt auf den Koordinationsauftrag (Art. 14a VIntA) mit dem zuständigen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Integration ausländischer Personen in den Arbeitsmarkt. Beispielsweise sind folgende Ansätze zu diskutieren: Ausrichtung der Beratung der staatlichen Arbeits- und Lehrstellenvermittlungsstellen auf ausländische Jugendliche, Stärkung und Ergänzung von ausländerspezifischen Ansätzen im Rahmen der arbeitsmarktlchen Massnahmen zur Erwerbsintegration, Erlass von Weisungen und Empfehlungen an die Kantone, Zugang zu Motivationsseminaren für alle ausländischen Jugendliche erleichtern.

Öffentliche Sicherheit:

(1) Massnahmen im Kompetenzbereich des Departements: Auf der Grundlage des per 1. Februar 2006 neu geschaffenen Förderbereichs (Art. 16 m VIntA) werden im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms neue Projekte zur Vorbeugung von Gewalt und Straffälligkeit insbesondere bei ausländischen Jugendlichen gefördert.

(2) Massnahmen im Kompetenzbereich Dritter: Das BFM arbeitet mit den zuständigen Bundesstellen sowie mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) darauf hin, eine umfassende, interkantonale vergleichbare polizeiliche Kriminalstatistik einzuführen. Damit wird erstmals eine aussagekräftige Statistik für diesen Bereich zur Verfügung stehen.

Berufliche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen:

(im Kompetenzbereich des EJPD)

Gemäss Art. 91 Abs. 4 AsylG unterstützt das EJPD die Integration der Flüchtlinge mit jährlich 4 Millionen Franken und richtet den Kantonen zusätzlich für Beschäftigungsprogramme sowie Sprachunterricht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen Beiträge (5.3 bzw. 10.3 Millionen Franken im Jahre 2005) aus. Diese Fördermassnahmen werden fortgeführt.

Neu führt das BFM in den Kantonen Zürich, Basel und Freiburg eine Reihe von Pilotprojekten zur Verbesserung der beruflichen Integration durch.

Die bestehende Integrationsförderung des Bundes in den Bereichen Sprachförderung und Zusammenleben ist fortzuführen

Gestützt auf Art. 25a ANAG fördert der Bund die so genannte soziale Integration (zurzeit mit jährlich 14 Millionen Franken). Dazu gehören namentlich Projekte zur Sprachförderung, zur Information der Ausländerinnen und Ausländer sowie zur Förderung des Zusammenlebens in den Quartieren. Die Unterstützung von Projekten bedingt eine Mitfinanzierung durch Dritte. Gesamthaft löst das Bundesprogramm dadurch Mittel zur Förderung der Integration in der Höhe von rund 30 Millionen Franken aus. Der Integrationsförderung des Bundes kommt aber

eine Schrittmacherfunktion zu, sie gewährleistet auf nationaler Ebene den Erfahrungsaustausch und die Qualitätssicherung.

Das Integrationsförderungsprogramm und die eingeleiteten Massnahmen zur Professionalisierung und Qualitätssicherung namentlich im Bereich der Sprachförderung und der Förderung des Zusammenlebens sind fortzuführen.