



Bern-Wabern, 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

Bericht Integrationsmassnahmen

Bericht über den Handlungsbedarf und die
Massnahmenvorschläge der zuständigen
Bundesstellen im Bereich der Integration von
Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Inhalt

Zusammenfassung

A.	Ausgangslage.....	7
B.	Auftrag des Bundesrats vom 30. August 2006.....	8
C.	Rahmenbedingungen.....	9
D.	Schwerpunktsetzungen.....	10
E.	Massnahmen.....	11
F.	Koordination (Umsetzungsorganisation).....	15
G.	Finanzierungskonzept und erwartete Wirkungen.....	16
1.	Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen.....	19
1.1.	Ausgangslage.....	19
1.2.	Bundesratsauftrag Integrationsmassnahmen.....	19
1.3.	Vorgehen und Struktur des Berichts.....	20
1.4.	Arbeitsweise.....	21
1.5.	Begriffe.....	21
2.	Integration in Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit.....	22
2.1.	Ausgangslage.....	22
2.2.	Berufsbildung.....	22
2.2.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme.....	22
2.2.2.	Darlegung der Ursachen.....	25
2.2.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	26
2.2.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des BBT.....	27
2.3.	Arbeit.....	28
2.3.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme.....	28
2.3.2.	Darlegung der Ursachen.....	30
2.3.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	31
2.3.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des SECO.....	33
2.4.	Soziale Sicherheit im Bereich Invalidität.....	35
2.4.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme.....	35
2.4.2.	Darlegung der Ursachen.....	35
2.4.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	35
2.4.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des BSV.....	36
2.5.	Schnittstellen Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit.....	37
2.5.1.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	37
2.5.2.	Gemeinsame Schnittstellenmassnahmen.....	38
3.	Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains").....	40
3.1.	Darlegung der Probleme und Ursachen.....	40
3.2.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	41
3.2.1.	Zuständigkeit und Aktivitäten des Bundes.....	41
3.2.2.	Zuständigkeit und Aktivitäten der Gemeinden und Kantone.....	41
3.2.3.	Agglomerationspolitik.....	42
3.3.	Abstimmung bestehender Massnahmen ("Projets urbains").....	42
3.3.1.	Fokussierung auf Wohngebiete mit besonderen Anforderungen.....	43
3.3.2.	Organisationsstruktur (Wer).....	43
3.3.3.	Umsetzung (Was).....	44

3.3.4.	Ablauf (Bis wann)	46
3.3.5.	Varianten (Mit welchen Mitteln)	46
3.3.6.	Evaluation (Mit welchen Wirkungen)	46
3.3.7.	Massnahme.....	47
4.	Weitere Massnahmen	48
4.1.	Massnahmen des Bundesamts für Migration BFM	48
4.1.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	48
4.1.2.	Darlegung der Ursachen	48
4.1.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	49
4.1.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des BFM	50
4.1.5.	Zusatzmassnahme des BFM.....	51
4.2.	Massnahmen des EJPD im Bereich der öffentlichen Sicherheit	52
4.2.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	52
4.2.2.	Darlegung der Ursachen	53
4.2.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	53
4.2.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des BJ.....	54
4.2.5.	Ausbau bestehender Massnahmen des FEDPOL	54
4.2.6.	Ausbau bestehender Massnahmen des BFM	54
4.3.	Massnahmen des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.....	55
4.3.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	55
4.3.2.	Darlegung der Ursachen	55
4.3.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	55
4.3.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des ARE	56
4.4.	Massnahmen des Bundesamts für Gesundheit BAG	56
4.4.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	56
4.4.2.	Darlegung der Ursachen	57
4.4.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	57
4.4.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des BAG	58
4.5.	Massnahmen des Bundesamts für Kultur BAK.....	58
4.5.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	58
4.5.2.	Darlegung der Ursachen	58
4.5.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	59
4.5.4.	Massnahmen des BAK.....	59
4.6.	Massnahmen des Bundesamts für Sport BASPO	59
4.6.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	59
4.6.2.	Darlegung der Ursachen	60
4.6.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	60
4.6.4.	Zusatzmassnahme des BASPO.....	62
4.7.	Massnahmen des Bundesamts für Statistik BFS	62
4.7.1.	Darlegung der wichtigsten Probleme	62
4.7.2.	Darlegung der Ursachen	62
4.7.3.	Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	62
4.7.4.	Ausbau bestehender Massnahmen des BFS.....	63
4.7.5.	Zusatzmassnahme des BFS	64

4.8. Massnahmen des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV.....	64
4.8.1. Darlegung der wichtigsten Probleme	64
4.8.2. Darlegung der Ursachen	65
4.8.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	65
4.8.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BSV.....	65
4.9. Massnahmen des Bundesamts für Wohnungswesen BWO.....	66
4.9.1. Darlegung der Probleme	66
4.9.2. Darlegung der Ursachen	66
4.9.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	66
4.9.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BWO	68
4.10. Massnahmen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG.....	68
4.10.1. Darlegung der wichtigsten Probleme	68
4.10.2. Darlegung der Ursachen	68
4.10.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	68
4.10.4. Massnahmen des EBG	69
4.11. Massnahmen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB	69
4.11.1. Darlegung der wichtigsten Probleme	69
4.11.2. Darlegung der Ursachen	70
4.11.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.....	70
4.11.4. Ausbau bestehender Massnahmen der FRB	70
5. Koordination der Integrationsmassnahmen (Umsetzungsorganisation)	72
5.1. Ausgangslage und Auftrag.....	72
5.2. Varianten der Umsetzungsorganisation.....	72
5.2.1. Variante 1: Erweitertes Mandat der bestehenden Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration IAM.....	72
5.2.2. Variante 2: "Eidgenössische/r Integrationsbeauftragte/r"	74
5.2.3. Würdigung der Varianten	75
6. Finanzierungskonzept und erwartete Wirkungen der Massnahmen.....	77
6.1. Auftrag des Bundesrates.....	77
6.2. Finanzierungskonzept.....	77
6.2.1. Ausbau bestehender Massnahmen und Zusatzmassnahmen	77
6.2.2. Ausgewiesene Aufwendungen der Departemente und Ämter für den Ausbau der bestehenden Massnahmen.....	77
6.2.3. Nicht ausgewiesene Aufwendungen der Departemente und Ämter für den Ausbau der bestehenden Massnahmen.....	78
6.2.4. Zusatzmassnahmen	78
6.3. Erwartete Wirkungen.....	79
6.3.1. Allgemeine Überlegungen zu Kosten und Nutzen der Migration.....	79
6.3.2. Abschätzung von Kosten und Nutzen der Integrationsförderung.....	81
6.3.3. Integration in Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit und öffentliche Sicherheit	82
6.3.4. Weitere Rahmenbedingungen im Bereich der gesellschaftlichen Integration	84
6.3.5. Bilanz: Erwartete Wirkungen	86
7. Schlussfolgerungen.....	88

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

7.1. Auftrag	88
7.2. Rahmenbedingungen	88
7.3. Schwerpunktsetzungen	90
7.4. Massnahmen	90
Anhang	92

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

ZUSAMMENFASSUNG

A. AUSGANGSLAGE

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

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

Befunde des Integrationsberichts Bundesamt für Migration (BFM): Trotz dieses grundsätzlich positiven Befunds bestehen auch Probleme und Defizite. Der Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" des BFM vom Juli 2006 (Integrationsbericht BFM) hat erstmals aufgrund einer breiten Bestandesaufnahme in elf Themenbereichen aufgezeigt, wo heute die hauptsächlichen Schwierigkeiten im Bereich der Integration liegen und welche Personengruppen besonders davon betroffen sind.³ Integration wird dabei verstanden als Chancengleichheit, welche dann "erreicht" ist, wenn Ausländerinnen und Ausländer unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation beispielsweise hinsichtlich Arbeits- oder Bildungserfolg, Gesundheit oder Wohnqualität vergleichbare Werte aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer in der gleichen Situation. Hinzuweisen ist auf folgende Integrationsdefizite:

- Sprache: Mangelnde Sprachkenntnisse beeinträchtigen die Integrationschancen in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit oder soziales Zusammenleben. Rund 7% der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer haben weder an ihrem Arbeitsplatz noch in ihrer gesellschaftlichen Umgebung Möglichkeiten, eine Regionalsprache anzuwenden.
- Berufsbildung: Ein Drittel der ausländischen Erwerbsbevölkerung verfügt über keine nachobligatorische Ausbildung (Schweizerinnen und Schweizer: rund 10%). Die Berufsbildung spielt angesichts der steigenden Anforderungen des Arbeitsmarkts an die Qualifikation sowie angesichts der Bedeutung des Familiennachzugs (40% der Zuwanderung) eine wichtige Rolle.

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

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

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

- **Arbeitsmarkt:** Die Erwerbslosenquote ist bei Ausländerinnen und Ausländern beinahe dreimal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Besonders hoch ist die Erwerbslosigkeit bei Jugendlichen aus den Balkanländern sowie aus den nicht-europäischen Staaten.
- **Gesundheit:** Ausländerinnen und Ausländer sind in vielen Belangen stärker gesundheitlich beeinträchtigt als Schweizerinnen und Schweizer und rund doppelt so häufig aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig als schweizerische Erwerbstätige.
- **Öffentliche Sicherheit:** Rund die Hälfte der im Strafregister eingetragenen Strafurteile und ein Drittel der bei den offiziellen Opferhilfestellen sich meldenden Personen betreffen ausländische Staatsangehörige.
- **Situation der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen:** Nur rund ein Viertel der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 bis 65 Jahren ist erwerbstätig. Bei den vorläufig aufgenommenen Personen ist es ein Drittel.

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

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

B. AUFTRAG DES BUNDESRATES VOM 30. AUGUST 2006

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

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

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

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

C. RAHMENBEDINGUNGEN

a) Gesetzliche Rahmenbedingungen:

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

b) Verbesserung der Integration in den bestehenden Regelstrukturen:

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

c) Bereits laufende Reformvorhaben:

In der letzten Zeit sind namentlich in den Bereichen Berufsbildung und Arbeitswelt sowie in den Systemen der sozialen Sicherheit grössere Reformvorhaben angelaufen, welche auch eine Verbesserung der Ausländerintegration bewirken werden. Zu nennen sind beispielsweise die Umsetzungsarbeiten zum Berufsbildungsgesetz ("Case Management", Validation d'acquis, u.a.), die Anpassung von Massnahmen der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung (5. IV-Revision) sowie des Gesundheitswesens (Nachfolgestrategie Migration und Gesundheit). Reformen betreffen auch den Bereich der

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

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

spezifischen Integrationsförderung (neue Instrumente des Ausländergesetzes, Schwerpunktprogramm Integrationsförderung, Pilotprojekte "Flüchtlingsanlehre"), die Agglomerationspolitik (Agglomerationsprogramme) oder den Sport (Konzept Sportpolitik). Auch in anderen Bereichen werden die bestehenden Massnahmen laufend angepasst und verbessert.

d) Koordination und Abstimmung:

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

e) Zuständigkeiten im Rahmen des Föderalismus:

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

D. SCHWERPUNKTSETZUNGEN

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

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

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

E. MASSNAHMEN

Gestützt auf den Bundesratsauftrag vom 30. August 2006 haben die Ämter und Departemente im vorliegenden Bericht 45 unterschiedliche Massnahmen entwickelt. Dabei handelt es sich in 42 Fällen um den Ausbau bestehender Massnahmen in Bereichen, bei denen hinsichtlich Integrationsförderung Defizite und Schwachstellen in den bestehenden Regelstrukturen geortet worden sind. Diese Massnahmen werden die Ämter im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags und ihrer Budgets und Finanzplanungen realisieren können. Darüber hinaus haben drei Ämter auch je eine Zusatzmassnahme vorgeschlagen, welche zusätzliche Mittel erforderlich machen, die in den Budgets und im Finanzplan des Bundes nicht eingestellt worden sind. Sie beantragen daher dem Bundesrat eine entsprechende Erhöhung der Mittel ab 2009 von jährlich insgesamt 2.6 Millionen Franken.

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

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

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

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

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie:

Das BBT hat die Kantone eingeladen, Konzepte zur Schaffung eines "Case Managements" zu entwickeln. Damit sollen ab dem 7. Schuljahr Risikogruppen unter den Jugendlichen erfasst und begleitet werden. Das BBT wird das Integrationsförderungspotenzial der "Case Management"-Konzepte der Kantone systematisch prüfen, namentlich den Einbezug der kantonalen Integrationsdelegierten und -fachstellen. Ergänzend dazu wird das BBT ein Beratungsangebot für Lehrbetriebe einrichten (z.B. Telefonhotline), welches auch zu Fragen der Integration in die Berufsbildung Auskunft und Hilfestellung geben wird. Das BBT prüft auch die Aufnahme eines Förderschwerpunkts Integration im Rahmen der Projektförderung des BBT (Art. 54 BBG), um vermehrt innovative und breit abgestützte Integrationsprojekte im Rahmen der Berufsbildung zu konzipieren und umzusetzen. Im Bereich der Validierung von Bildungsleistungen, welche auf der Grundlage des nationalen Leitfadens in den Kantonen umgesetzt wird, wird das BBT die Schlüsselpersonen zum Thema Integration gezielt informieren und sensibilisieren.

Staatssekretariat für Wirtschaft:

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

Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Invalidität:

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

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

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

Beratungsstellen und -fachpersonen gemeinsam mit den verschiedenen zuständigen Stellen und Ämtern entwickelt werden (inkl. einer Anpassung des Berufsbildes "Asyl- und Migrationsfachperson").

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

Die Problemanalyse hat gezeigt, dass sich die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz stark auf vorstädtische sowie auf kernstädtische Gebiete der Agglomerationen konzentriert. In einigen dieser Gebiete sind zudem Personen mit niedrigem Bildungs- und Berufsstatus übervertreten und entsprechend hoch sind die Werte bezüglich Arbeitslosigkeit und Beanspruchung von Sozialhilfe. Während kernstädtische Gebiete, die traditionell als "Eingangs- oder Migrantenquartiere" dienten, heute in der Regel gut mit Institutionen für die Integrationsförderung ausgestattet sind, weisen einige Agglomerationsgemeinden sowie Klein- und Mittelstädte, welche erst in jüngerer Zeit eine starke Zunahme von wenig integrierten Personen erlebten, zum Teil erst wenig Erfahrungen und Instrumente für die Integration der Zugewanderten auf. Das Bundesamt für Raumentwicklung, das Bundesamt für Wohnungswesen, das Bundesamt für Sport, das Bundesamt für Migration, die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) und die Fachstelle Rassismusbekämpfung im GS-EDI sind übereingekommen, gemeinsam in 2 bis 4 Pilotgemeinden so genannte "Projets urbains" zu unterstützen. In Wohngebieten mit besonderen Bedürfnissen soll mit abgestimmten Massnahmepaketten ein Beitrag zur Förderung der gesellschaftlichen Integration geleistet werden. Die "Projets urbains" sind gemeinsam mit den betreffenden Gemeinden, welche die Projektleitung stellen, auf die Bedürfnisse vor Ort abzustimmen und können sowohl Massnahmen zur Sprachförderung, zur Verbesserung der Situation im öffentlichen Raum, im Wohnbereich, im Umfeld der Schule, im Sport oder bei der Bekämpfung der Diskriminierung betreffen. Entsprechende Pilotprojekte sollen für 4 Jahre mitfinanziert werden. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation ist dem Bundesrat gegebenenfalls in einem separaten Antrag ein Ausbau dieser Massnahme vorzuschlagen.

c) Weitere Massnahmen

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

Bundesamt für Migration:

Im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms entwickelt das BFM eine neue Schwerpunkteordnung für den Zeitraum 2008-2011, welche in Ergänzung zu den Massnahmen der Regelstrukturen wirkt. Die Schwerpunkte werden auf die ergänzende Förderung von Sprache und Bildung, auf die Förderung der Fachstellen Integration in den Kantonen sowie auf die Unterstützung innovativer Modellvorhaben gelegt (z.B. Jugendprojekte). Zur Verstärkung dieser spezifischen Fördermassnahmen beantragt das

BFM eine Erhöhung des Budgets. Weiter richtet das BFM ab 2008 Integrationspauschalen für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen an die Kantone aus. Damit soll die berufliche Integration und der Erwerb einer Landessprache gefördert werden. Das BFM wird ferner die Förderung der Integration von traumatisierten, d.h. psychisch belasteten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen im Asylbereich unterstützen. Als weitere Massnahmen des BFM sind zu nennen: die Verbreitung von Erkenntnissen aus den Pilotprojekten "Flüchtlingsanlehre" sowie die Erarbeitung von Grundlagen zur Umsetzung des Ausländergesetzes, namentlich zum Anwendungsbereich und zu den Inhalten von Integrationsvereinbarungen.

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

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

Bundesamt für Raumentwicklung:

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

Bundesamt für Gesundheit:

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

Bundesamt für Sport:

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

Bundesamt für Statistik:

Das BFS entwickelt eine Integrationsberichterstattung, d.h. ein kohärentes Beobachtungssystem, welches über Prozesse der Integration regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig informiert. Für den verstärkten Ausbau und die

Weiterentwicklung dieses Indikatorensets wird dem Bundesrat weiter eine Erhöhung des Budgets beantragt. Auch ist ein weiterer Aufbau der Sozialhilfestatistik (SHS) vorgesehen. Dabei sollen im Rahmen einer nationalen Datenbank anhand detaillierter Angaben Informationen unter anderem zu spezifischen Personengruppen sowie zu sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Ebenfalls wird die Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern (unter anderem FEDPOL) vorgenommen.

Bundesamt für Sozialversicherungen:

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

Bundesamt für Wohnungswesen:

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

Fachstelle für Rassismusbekämpfung:

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

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

F. KOORDINATION (UMSETZUNGSORGANISATION)

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

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

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

1. Integration in Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit: Bestehende Interdepartementale Arbeitsgruppe Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte (AGBA) unter dem Vorsitz des SECO. Die AGBA wird namentlich durch kantonale Vertreter ergänzt.
2. Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains"): Neue Steuergruppe "Projets urbains" unter dem Vorsitz des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE).
3. Weitere Massnahmen: Bestehender Interdepartementaler Ausschuss Integration (IAI) unter dem Vorsitz des BFM. Der IAI wird durch weitere Bundesämter und kantonale Vertreter ergänzt.

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

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

G. FINANZIERUNGSKONZEPT UND ERWARTETE WIRKUNGEN

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

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

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

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

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

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

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

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

1. Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen

1.1. Ausgangslage

Das neue Ausländergesetz (AuG), welches am 24. September 2006 in der Volksabstimmung gutgeheissen wurde, legt erstmals auf Gesetzesebene das Konzept einer Integrationspolitik fest. Artikel 53 AuG definiert Integration als Querschnittsaufgabe, die in allen Bereichen zu berücksichtigen ist. Dazu gehören Schul- und Berufsbildung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Quartierentwicklung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Religion und Kultur und öffentliche Sicherheit. Die an der Zusammenarbeit beteiligten Partner sind die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen.

Integration ist daher in erster Linie eine Aufgabe der bestehenden Strukturen wie der Schulen, der Berufsbildungsinstitutionen, der Arbeitsmarktbehörden, der Betriebe oder der Institutionen des Gesundheitswesens. Sondermassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer dienen der ergänzenden Unterstützung. Um eine kohärente Integrationspolitik zu gewährleisten, kommt der Abstimmung der unterschiedlichen Massnahmen eine wichtige Bedeutung zu. Das Gesetz überträgt dem Bundesamt für Migration hier einen Koordinationsauftrag (Art. 57 AuG sowie Art. 14a der geltenden Integrationsverordnung VIntA).

Gestützt auf diesen Auftrag hat das BFM im Juli 2006 den Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" vorgelegt. Er bietet in einer Momentaufnahme erstmals eine breite Übersicht über den Ist-Zustand der Integration, über die Datenlage, die Erkenntnisse zu den Ursachen, die bestehenden Massnahmen, die dafür geleisteten Aufwendungen und den bestehenden Handlungsbedarf⁸.

Der Integrationsbericht kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

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

1.2. Bundesratsauftrag Integrationsmassnahmen

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

1. Vom "Bericht über die Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" des Bundesamts für Migration (Integrationsbericht BFM) wird Kenntnis genommen.
2. Die zuständigen Departemente und Ämter werden beauftragt, bis am 31. März 2007 in ihren Zuständigkeitsbereichen den integrationspolitischen Handlungsbedarf und allfällige

⁸ BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern.

Massnahmen zu ermitteln. Das EJPD koordiniert im Rahmen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) diese Arbeiten.

3. Das EJPD erstattet dem Bundesrat bis am 30. Juni 2007 Bericht und unterbreitet Vorschläge zur geplanten Umsetzung inklusive der Einführung einer geeigneten Umsetzungsorganisation.

Zu den allfällig zu ergreifenden integrationspolitischen Massnahmen ist im Bericht des EJPD jeweils auch ein Finanzierungskonzept zu erarbeiten, in welchem auch darzulegen ist, welche Einsparungen als Folge der geplanten Integrationsmassnahmen allenfalls erzielt werden können (siehe dazu Kapitel 6 "Finanzierungskonzept und erwartete Wirkungen").

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

1.3. Vorgehen und Struktur des Berichts

Die vom Bundesrat beauftragte Koordinationsgruppe, die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM), hat auf der Grundlage des Integrationsberichts folgende Gliederung des Berichts beschlossen:

- 1) Integration in Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit (siehe Kapitel 2),
- 2) Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten (siehe Kapitel 3),
- 3) Weitere Massnahmen der Departemente und Ämter (siehe Kapitel 4).

Des Weiteren hat die Steuergruppe im Grundsatz festgelegt, dem Bundesrat im Bericht per 30. Juni 2007 für jeden Integrationsbereich und jede Bundesstelle Folgendes darzulegen:

- Darlegung der Probleme und Ursachen: Die Bundesstellen legen für ihren Zuständigkeitsbereich die festgestellten Probleme hinsichtlich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, deren Ursachen sowie den Handlungsbedarf dar.
- Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen: Die Bundesstellen umreissen die Rahmenbedingungen ihres gesetzlichen Auftrags und stellen die bestehenden Aktivitäten und Massnahmen dar, welche zur Integrationsförderung beitragen, sowie welche Stellen diese umsetzen.
- Ausbau bestehender Massnahmen: Die Bundesstellen zeigen auf, welche bestehenden Aktivitäten und Massnahmen sie in Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags hinsichtlich ihrer integrationsfördernden Wirkung ausbauen oder verbessern werden. Dieser Ausbau beziehungsweise Optimierung wird von den zuständigen Ämtern und ihren Partnern im Rahmen der bestehenden Strukturen und Budgets geplant und durchgeführt.
- Zusatzmassnahmen (neue Massnahmen): Dort wo nötig, zeigen die Bundesstellen auf, welche allfällige Zusatzmassnahmen sie ergreifen wollen. Zusatzmassnahmen sind demzufolge Massnahmenvorschläge zu Händen des Bundesrates, welche eine bisher im Budget und Finanzplan nicht vorgesehene Finanzierung voraussetzen.

Der Ausbau bestehender Massnahmen sowie die geplanten Zusatzmassnahmen werden in einer tabellarischen Übersicht detailliert dargestellt, indem folgende Aspekte ausgeführt werden (siehe Massnahmenpaket Integrationsmassnahmen: Tabellarische Übersicht):

- Projektziele: Ziele.
- Projektorganisation: Wer.
- Projektinhalte: Was.
- Zeitplan: Bis wann.
- Kosten/Finanzierung (Finanzplan): Mit welchen Mitteln.
- Erwartende Wirkungen und deren Überprüfung: Mit welchen Wirkungen.

1.4. Arbeitsweise

Gemäss dem Grundsatz, die Integration in den Regelstrukturen zu fördern, liegt die Entwicklung der Massnahmen in der Fachkompetenz sowie in der gesetzlichen und finanziellen Verantwortung der jeweils zuständigen Ämter und Bundesstellen. Die einzelnen Ämter und Bundesstellen haben in der Regel ihre Partnerbehörden auf kantonaler oder kommunaler Ebene beziehungsweise ihre Partner im Bereich der Wirtschaft und Zivilgesellschaft über die Entwicklung informiert oder einbezogen.

Das Bundesamt für Migration hat die zuständigen Ansprechstellen bei der Konferenz der Kantonsregierungen, bei einzelnen Direktorenkonferenzen sowie beim Städte- und Gemeindeverband über die Arbeiten ins Bild gesetzt. Einzelne kantonale und kommunale Stellen sowie Vertreter von Vereinigungen und Konferenzen von kantonalen Behörden wurden auf fachlicher Ebene im Rahmen von Arbeitsgruppen beigezogen.

Der vorliegende Bericht ist zu Händen des Bundesrats am 24. April 2007 von der Steuergruppe (Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationfragen IAM), welcher die Direktionen der an diesem Bericht beteiligten Ämter angehören, verabschiedet worden. Vom 16. bis zum 29. März hat zudem eine kurze Ämterkonsultation stattgefunden.

1.5. Begriffe

Integration: Im vorliegenden Bericht ermassen sich Erfolge beziehungsweise Probleme der Integration der ausländischen Bevölkerung anhand des Kriteriums der Chancengleichheit: Auf statistischer Ebene ist eine erfolgreiche Integration dann "erreicht", wenn Ausländerinnen und Ausländer unter Berücksichtigung ihrer sozioökonomischen Lage und gesellschaftlichen Situation vergleichbare Werte bezüglich der Arbeitsmarktchancen, Bildungschancen, Gesundheit, sozialen Sicherheit, Wohnqualität etc. aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der gleichen Situation befinden.

Da das Ziel der Integration insbesondere die Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben darstellt (Art. 4 Abs 2 AuG sowie Art. 3a VIntA), sind von Defiziten hinsichtlich der Voraussetzungen und Förderung von Integration in erster Linie Personen betroffen, welche infolge geringer wirtschaftlicher Ressourcen, bildungsmässiger und beruflicher Qualifikationen, gesundheitlichen oder sozialen Schwierigkeiten vom gesellschaftlichen Ausschluss bedroht sind.⁹

⁹ BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern: S. 8.

2. Integration in Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit

2.1. Ausgangslage

Der Bereich der Schule und Vorschule ist von grosser Bedeutung für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Da hier aber keine direkte Zuständigkeit des Bundes besteht, hat er im Rahmen des vorliegenden Bundesratsauftrags nicht in der Form von Massnahmenvorschlägen Eingang gefunden.¹⁰ Auch im Bereich der Sozialhilfe liegt die Regelungskompetenz bei den Kantonen. Von Bundesseite wurden hier keine direkten Massnahmenvorschläge entwickelt.¹¹

Die Vorschläge für den Ausbau von bestehenden Massnahmen und Zusatzmassnahmen beschlagen die Bereiche Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung.

2.2. Berufsbildung

2.2.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Die Berufsbildung leistet einen wirkungsvollen Beitrag zur Integration Jugendlicher und Erwachsener in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft. Eine gute Grundbildung verringert das Risiko der Marginalisierung und der Arbeitslosigkeit. Im Hinblick auf die Migration spielt zudem die Qualifizierung älterer Menschen eine Rolle.

Die Politik von Bund und Kantonen besteht darin, möglichst alle jungen Menschen nach Abschluss der obligatorischen Schule in ein Bildungsangebot und zu einem Abschluss der Sekundarstufe II (Maturitätsschule, Diplommittelschule, Berufsschulen, Lehre inkl. Berufsmaturität) zu führen. Auf Stufe der Erwachsenen werden die Möglichkeiten zu Nachholbildungen insbesondere mittels Anrechnung von nicht formal erworbenen Kompetenzen im Hinblick auf schweizerische Abschlüsse ausgebaut.

Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat den Grundsatz formuliert, dass alle die Möglichkeit haben sollen, einen ihren Fähigkeiten angepassten Abschluss auf der Sekundarstufe II zu erreichen¹². Der Bundesrat hat die Zielsetzung begrüsst, bis 2015 eine Abschlussquote von 95 % zu erreichen.

Arbeitsmarktliche Massnahmen sollen erst in zweiter Linie zum Zuge kommen.

Die Berufsbildung unterscheidet im Gesetz nicht zwischen in- und ausländischen Jugendlichen. Die absolute Zahl der Schweizerinnen und Schweizer mit Problemen beim

¹⁰ Im Bereich der schulischen Bildung liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen und Gemeinden. Die Kantone arbeiten im Rahmen der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zusammen. Der neue Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) trägt zur Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Integration bei. Die Kantone ihrerseits haben eine Reihe von Massnahmen zur Förderung der Integration ausländischer Schülerinnen und Schüler getroffen. Der Bund unterstützt im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus die gemeinsam mit der EDK getragene Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE). Siehe BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern: S.21ff.

¹¹ BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern: S. 55ff.

¹² Leitlinien zur Optimierung der Nahtstelle obligatorische Schule - Sekundarstufe II, 27. Oktober 2006.

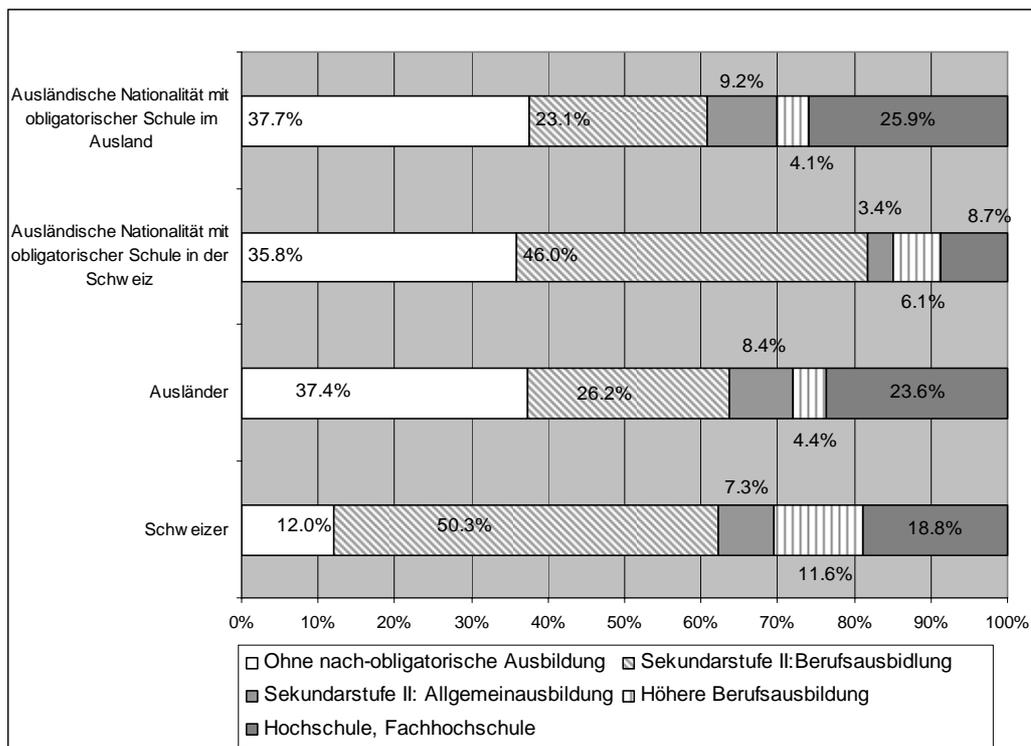
Einstieg und während der Berufsbildung ist nach wie vor höher als diejenige der ausländischen Bevölkerung. Hingegen liegt der Anteil der Risikofälle in der beruflichen Grundbildung bei den ausländischen Jugendlichen klar höher.

Aus integrationspolitischer Sicht besteht bildungsmässiger Handlungsbedarf hauptsächlich in Bezug auf die Bildungsbeteiligung. Der Schwerpunkt ist auf diejenigen ausländischen Jugendlichen zu legen, die über keinen ersten nachobligatorischen Abschluss verfügen (z.B. zweijährige berufliche Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest, drei- bis vierjährige berufliche Grundbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, Maturität) beziehungsweise gar nicht in eine entsprechende Ausbildung gelangen.

Unterschiedlicher Bildungsstand in der erwerbstätigen Bevölkerung: Der Bildungsstand der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz unterscheidet sich deutlich von demjenigen der einheimischen Bevölkerung (vgl. Grafik Bildungsstand der Bevölkerung nach Nationalität):

- Die Gruppe derjenigen, die die obligatorische Schulzeit im Ausland absolviert haben, bringt entweder eine sehr gute oder eine sehr schlechte Bildung mit. Sie verteilt sich mit einem überdurchschnittlichen Anteil hauptsächlich auf die beiden Bildungsniveaus "ohne postobligatorische Ausbildung" einerseits und "Universität, Fachhochschule" andererseits.
- Ausländerinnen und Ausländer, die die ganze oder einen Teil der obligatorischen Schule in der Schweiz durchlaufen haben, sind ebenfalls überdurchschnittlich in der Gruppe "ohne postobligatorische Ausbildung" vertreten, jedoch unterdurchschnittlich auf dem Niveau "Universität, Fachhochschule". Hingegen schliessen sie nahezu gleich häufig wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger eine berufliche Grundbildung ab.

BILDUNGSSTAND DER BEVÖLKERUNG NACH NATIONALITÄT: ANTEIL IN % AN DER 25-64-JÄHRIGEN WOHNBEVÖLKERUNG NACH HÖCHSTER ABGESCHLOSSENER AUSBILDUNG, 2006

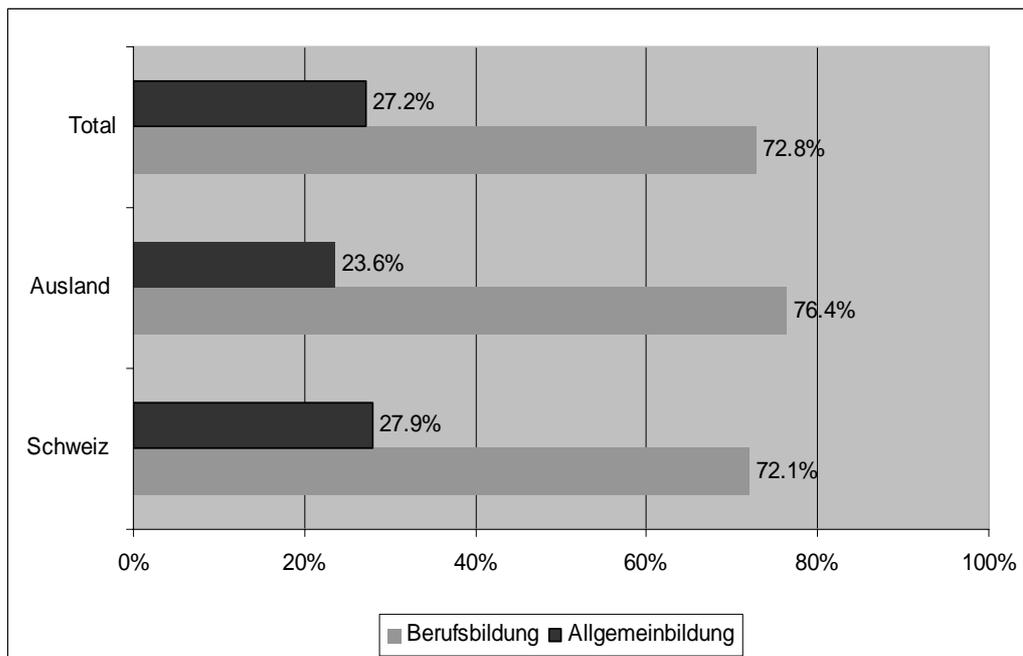


Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung BFS, SAKE 2006

Jugendliche und Berufsbildung: Was die Bildungsbeteiligung der jugendlichen Ausländerinnen und Ausländer in der beruflichen Grundbildung betrifft, so ist der Anteil leicht höher als bei den Schweizerinnen und Schweizern (vgl. Grafik Allgemeinbildung versus Berufsbildung nach Nationalität).

Der Anteil der ausländischen Personen gemessen an allen Personen in der Berufsbildung beträgt knapp 17 %. Das entspricht rund 35'000 von über 200'000 Bildungsverhältnissen.

ALLGEMEINBILDUNG VERSUS BERUFSBILDUNG NACH NATIONALITÄT, 2005



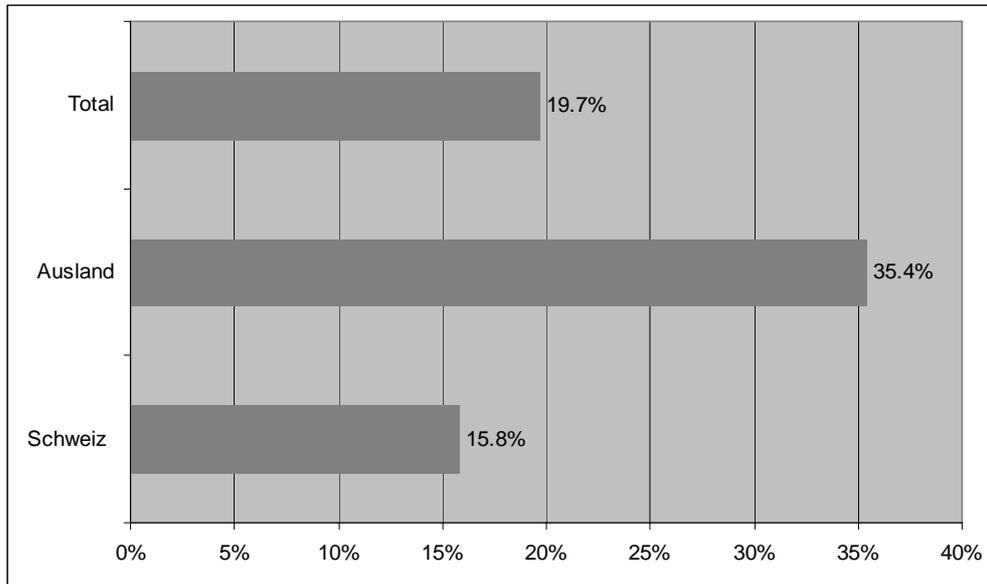
Quelle: Statistik der Schüler und Studierenden 2005, BFS (100 % entspricht 306'657 Personen).

Ungleichgewicht in Übergangslösungen: Der hohe Anteil schwächer qualifizierter Ausländerinnen und Ausländer spiegelt sich auch im Besuch von Übergangslösungen nach der obligatorischen Schule.

Die Zahl dieser Übergangslösungen hat seit längerer Zeit kontinuierlich zugenommen (1990: 13,6 %; 2005: 19,7 %). Der durchschnittliche Ausländeranteil in den Übergangslösungen ist doppelt so hoch wie der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer (vgl. Grafik Übergangslösungen nach Nationalität).

Übergangslösungen dienen hauptsächlich dazu, Jugendliche mit Orientierungsproblemen oder Defiziten besser auf die Berufsbildung vorzubereiten. Dazu zählen Brückenangebote, Vorlehren oder Werkjahre.

ÜBERGANGSLÖSUNGEN NACH NATIONALITÄT, 2005: ANTEIL IN % AM TOTAL DER SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER DER 9. KLASSE IM VORJAHR



Quelle: Statistik der Schüler und Studierenden 2005, BFS (Total entspricht 16'870 Personen).

2.2.2. Darlegung der Ursachen

Ausländische Jugendliche sind aus verschiedensten Gründen schlecht oder gar nicht für einen Einstieg in eine berufliche Grundbildung gerüstet. Zu nennen sind insbesondere Defizite schulischer und individueller Art, Sprach- und Motivationsschwierigkeiten oder ein später Nachzug in die Schweiz. Weitere Hindernisse stellen kulturelle Hintergründe und fehlende soziale Netzwerke dar (z.B. Kontakte zu Lehrbetrieben oder zu Personen mit Erfahrungen im Bereich der Berufsbildung). Zudem verfügen die Eltern zum Teil nur über geringe Kenntnisse des schweizerischen Berufsbildungssystems. Besonders betroffen sind Angehörige aus Nationalitäten der letzten Migrationswelle namentlich aus dem Balkan und der Türkei, die in Agglomerationen leben.¹³

Massnahmen müssen einerseits bei der Qualifizierung der betroffenen Jugendlichen und der Stärkung ihrer Motivation, andererseits bei der Verbesserung ihrer Kontakte zu Betrieben sowie grundsätzlich bei der Verringerung von Benachteiligungen ansetzen. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die zu einem späteren Zeitpunkt in die Schweiz kommen, sind vor allem Qualifikationsangebote zentral, mit Hilfe derer fehlende Voraussetzungen nachgeholt und anderweitig erworbene Qualifikationen anerkannt werden können.

Bei allen Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass nach Ende der obligatorischen Schulzeit das Prinzip der Freiwilligkeit gilt:

- Jugendliche, die kein Interesse an einer weiterführenden Lösung haben, können nicht dazu gezwungen werden. Es ist daher wichtig, Risikofälle frühzeitig zu erfassen und individuell zu einem nachobligatorischen Abschluss zu begleiten.

¹³ Siehe dazu detailliert: BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern: S. 34ff (mit weiterführender Literatur).

- Der Ausbildungsbereitschaft ist ebenso auf Seiten der Betriebe Rechnung zu tragen. Die Wirtschaft hat ein Interesse an gut ausgebildetem Nachwuchs. Sie ist aber nur begrenzt in der Lage, soziale Probleme aufzufangen.

2.2.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Die schweizerische Berufsbildung beruht auf dem Grundsatz der Verbundpartnerschaft. Sie ist gemäss Artikel 1 des Berufsbildungsgesetzes (BBG) eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung).

Der Bund ist für die gesamtschweizerische Regelung und für die Steuerung und Entwicklung zuständig. Der Vollzug im Hinblick auf die Lehrstellen, die Lehrbetriebe und die Berufsfachschulen liegt bei den Kantonen. Sie sind mit den Verhältnissen in den Regionen vertraut und am besten geeignet, Massnahmen zu treffen, um die Jugendlichen bei der Lehrstellensuche individuell zu unterstützen. Die Organisationen der Arbeitswelt stellen Ausbildungsplätze bereit und entwickeln Bildungsangebote, um für den Nachwuchs an qualifizierten Berufsleuten zu sorgen.

Für die Integration sozial benachteiligter und schulisch schwächerer Jugendlicher stehen folgende Massnahmen im Zentrum:

Niederschwellige berufliche Grundbildung: Artikel 17 Absatz 2 BBG sieht eine zweijährige Grundbildung vor. Sie vermittelt im Vergleich zu den drei- und vierjährigen Grundbildungen einfachere berufliche Qualifikationen und trägt den individuellen Voraussetzungen der Lernenden mit einer besonders angepassten Didaktik Rechnung. Die Ausbildung führt zu einer gesamtschweizerisch anerkannten und arbeitsmarktbezogenen Qualifikation (Eidgenössisches Berufsattest). Die ersten Teilnehmenden an diesen Grundbildungsangeboten, namentlich in den Bereichen Verkauf und Gastro, kommen jetzt zu Abschlüssen. Weitere Branchen wie Logistik und Automobil beginnen im laufenden Jahr.

Individuelle Begleitung: Besonders effiziente Massnahmen bei der Lehrstellensuche sind Mentoring und Coaching. Das neue Berufsbildungsgesetz sieht zudem eine fachkundige individuelle Begleitung für Personen mit Lernschwierigkeiten in der zweijährigen Grundbildung vor (Art. 18 BBG). Die Kantone führen darüber hinaus verschiedene weitere Begleitungsangebote, um Jugendliche in beruflichen Grundbildungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Seit Jahrzehnten zählt ausserdem der Stützunterricht zur Behebung schwacher Leistungen zum Standardangebot an Berufsfachschulen.

Projektförderung: Das neue Berufsbildungsgesetz bietet verschiedene Möglichkeiten zur Entwicklung der Berufsbildung und insbesondere zur Unterstützung und Förderung benachteiligter Gruppen.¹⁴ Die entsprechenden Kredite sind bereits eingestellt.

- Nach Artikel 54 BBG können Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung gesprochen werden. Das erlaubt unter anderem die Förderung innovativer Massnahmen auch im Migrationsbereich.

¹⁴ Das Berufsbildungsgesetz (BBG) unterscheidet nicht zwischen schweizerischen Jugendlichen und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Durch diesen integrativen Ansatz ist es schwierig, die finanziellen Mittel genau zu bestimmen, die das BBT für Integrationsmassnahmen aufwendet. Im Rahmen der Projektförderung sind seit 2004 im Bereich Integration für 29 Projekte insgesamt rund 10 Millionen Franken bewilligt worden. Der Bund übernimmt höchstens 60 % der Gesamtkosten, in Ausnahmefällen bis 80 %.

- Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe e und f BBG ermöglichen dauerhafte Massnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen oder Regionen, namentlich zur Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung.

Zur Zeit werden Massnahmen namentlich in folgenden Bereichen unterstützt: Mentoring für Jugendliche, Lehrstellenförderung, Informationsfluss und Vorbildfunktion von Lernenden an Jugendliche („Rent-a-Stift“), Schaffung von Lehrstellen im niederschweligen Bereich (Berufsverbände, Berufsbildungsämter und Speranza 2000), Berufsintegrationsprogramme, Entwicklungsprojekte zur individuellen Förderung, Massnahmen am Übergang obligatorische Schule – Berufsbildung, Begleitprogramme für Eltern von Jugendlichen vor der Berufswahl und die übergreifende Internet-Plattform („Chance06“ beziehungsweise „Chance Berufsbildung“).

Validierung von Bildungsleistungen („validation des acquis“): Artikel 9 des BBG statuiert die Anrechnung von ausserhalb üblicher Bildungsgänge erworbenen beruflichen oder ausserberuflichen Praxiserfahrungen und der fachlichen oder allgemeinen Bildung. Dieser Weg ermöglicht es auch Migrantinnen und Migranten, die über langjährige Berufserfahrung, aber über wenig oder keine formale Ausbildung verfügen, zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss zu gelangen. Das Verfahren für die Validierung von Bildungsleistungen wird 2007 bis 2009 erprobt und weiter entwickelt.

2.2.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BBT

Massnahme 1:

„Case Management Berufsbildung“: Untersuchungen haben gezeigt, dass es viele Einrichtungen und Institution zur Behebung von Problemen im Vorfeld und während der beruflichen Grundbildung gibt. Was fehlt, ist die Koordination unter diesen Angeboten durch eine Stelle, die einerseits dafür sorgt, dass Problemfälle an das für sie richtige Angebot geraten, und die andererseits dafür verantwortlich ist, dass Jugendliche mit erheblichen schulischen oder persönlichen Defiziten oder Motivationsproblemen nicht aus dem Bildungssystem fallen und "abtauchen"¹⁵.

Seit Anfang 2007 sind die Kantone daran, für jene Jugendlichen geeignete so genannte "Case Management"-Modelle (vorläufiger Arbeitstitel) für die Phase vor, am und nach dem Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II sowie während der Lehrzeit zu entwickeln. Die Fallsteuerung ist dann erfolgreich, wenn die Jugendlichen einen nachobligatorischen Ausbildungsweg abschliessen. Der Bund gewährt Anschubfinanzierungen und unterstützt gegebenenfalls finanziell befristet bereits etablierte "Case Management"-Massnahmen. Die systematische Erfassung soll bereits in der obligatorischen Schule erfolgen. Sie hat sich nicht nur auf Schulleistungen zu beschränken, sondern soll auch die Berufswahlreife sowie das soziale und persönliche Umfeld berücksichtigen. Die bestehenden Strukturen für die Unterstützung von Jugendlichen beim Einstieg in die Berufswelt werden genutzt.

¹⁵ Eine vom BBT veranlasste Studie hat ergeben, dass aufgrund der Analyse der Arbeitslosenstatistik 2 bis 2,5 % oder 2000 bis 2500 Jugendliche eines Jahrganges – davon 40 % Ausländerinnen und Ausländer – ein hohes Risiko aufweisen, dauerhaft vom Erwerbsprozess ausgegrenzt zu sein (Egger, Dreher und Partner (2007): „Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung“, Bern).

Das BBT arbeitet auf ein koordiniertes Vorgehen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Rahmen der so genannten interinstitutionellen Zusammenarbeit (Berufsbildungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und IV-Behörden, Berufsberatung) sowie im Rahmen der Schulbehörden und der Eltern hin. Dadurch sollen gefährdete Jugendliche frühzeitig zu erfasst und individuelle Massnahmen im Sinne einer längerfristigen Perspektive entwickelt werden. Ziel ist die Hilfe zur Selbsthilfe. Bei der Prüfung der kantonalen Konzepte wird dem Integrationsförderungspotenzial der geplanten Massnahmen angemessen Rechnung getragen.

Massnahme 2:

Ausbau des Beratungsangebots für Lehrbetriebe: Als flankierende Massnahme des "Case Management" sind Anlaufstellen für Lehrbetriebe in Ergänzung der kantonalen Lehraufsicht geplant (z.B. Telefon-Hotline), an die sich Betriebe bei besonderen Schwierigkeiten mit Lernenden wenden können. Die in diesen Unterstützungs- und Beratungsangebote tätigen Personen sollen namentlich auch bezüglich interkultureller Kompetenzen ausgebildet sein und Fachexperten (z.B. via den Integrationsdelegierten) mit einbeziehen.

Massnahme 3:

Förderschwerpunkt Integration im Rahmen der Projektförderung des BBT: Im Rahmen der Projektförderung gemäss Artikel 54 BBG wird ein Schwerpunkt Integration im Rahmen der laufenden Konzeptentwicklung für eine Schwerpunktbildung geprüft. Es hat sich in den ersten drei Jahren der Projektförderung gemäss dem neuen Berufsbildungsgesetz gezeigt, dass Unterstützung für Querschnittprojekte eher selten und zufällig nachgefragt wird. Sie müssen gezielter entwickelt und umgesetzt werden.

Massnahme 4:

Optimierung der Validierung von Bildungsleistungen im Hinblick auf die Integrationsförderung: Im Hinblick auf die Projektphase 2007-2009 des Projekts "Validierung von Bildungsleistungen" (Aufbau und die Erprobung von Validierungsverfahren, siehe Kapitel 2.2.4) werden die verschiedenen Partner und Stellen sensibilisiert und tragen in der Projektumsetzung auch dem Thema Integration Rechnung.

2.3. Arbeit

2.3.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Der Schweizer Arbeitsmarkt zeichnet sich generell durch eine hohe Integrationsfähigkeit aus. Nur wenige Länder der OECD erreichen bei der 15-64jährigen Bevölkerung eine vergleichbar hohe Erwerbsbeteiligung bei gleichzeitig geringer Erwerbslosigkeit. Auch die Arbeitsbedingungen dürfen im internationalen Vergleich als überdurchschnittlich gut bezeichnet werden. Die nachfolgend diskutierten Probleme bei der Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern sind vor dem Hintergrund einer insgesamt sehr erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik zu sehen.

Die Motivation, Ausländerinnen und Ausländer beziehungsweise Personen mit Migrationshintergrund als spezielle Zielgruppe von Integrationsmassnahmen zu betrachten, ist insofern sinnvoll, als jene Menschen auf dem Arbeitsmarkt mit spezifischen Problemen konfrontiert sind. Diese können möglicherweise durch speziell entwickelte Massnahmen am effizientesten bekämpft werden.

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

Die Erwerbsquote von Ausländerinnen und Ausländern liegt heute nur leicht unter derjenigen von Schweizerinnen und Schweizern (vgl. folgende Tabelle).

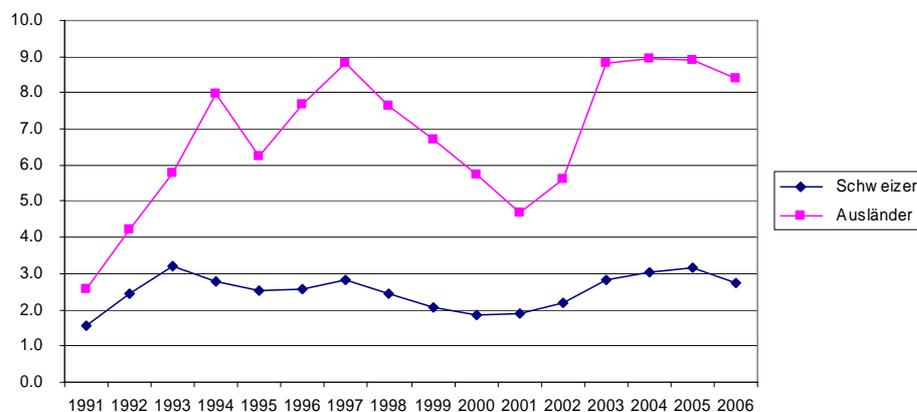
ERWERBSQUOTEN 15-64 JÄHRIGE, NACH ZEITRAUM, NATIONALITÄT UND GESCHLECHT

Zeitraum	Total		Frauen		Männer	
	Schweiz	Ausland	Schweiz	Ausland	Schweiz	Ausland
1991-1993	79.1	84.3	68.0	74.9	90.9	91.4
2004-2006	81.5	79.4	75.4	70.3	87.8	87.3
Differenz nach Zeitraum	2.4	-5.0	7.3	-4.5	-3.1	-4.0

Quelle: BFS, SAKE 1991-2006

Deutlicher sind die Unterschiede bei der Erwerbslosigkeit: So ist das Risiko, erwerbslos beziehungsweise arbeitslos zu sein für Personen ausländischer Herkunft mehr als doppelt so hoch als bei Schweizerinnen und Schweizern. Im Zeitraum 1991-2006 lag die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern gemäss SECO um den Faktor 2.6, die Erwerbslosenquote gemäss BFS um den Faktor 2.7 über dem entsprechenden Wert für Schweizerinnen und Schweizer (vgl. folgende Grafik).

ERWERBSLOSENQUOTE NACH NATIONALITÄT, 1991-2006



Quelle: BFS, SAKE 1991-2006

Innerhalb der Kategorie der Ausländerinnen und Ausländer gibt es wiederum sehr grosse Unterschiede bezüglich Arbeitsmarktintegration (siehe Tabelle Arbeitsmarktindikatoren nach Nationalitätengruppen). Während Bürgerinnen und Bürger aus den 15 EU Ländern (EU-15) eine leicht höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als Schweizerinnen und Schweizer, liegt die Erwerbsquote der übrigen Personen ausländischer Herkunft deutlich darunter. Akzentuierter sind die Unterschiede in der Erwerbslosigkeit: Während Personen aus nördlichen und westlichen Ländern der EU-15 lediglich eine um rund 25 % höhere Erwerbslosenquote aufweisen als Schweizerinnen und Schweizer, liegt sie bei den Personen aus den 15 südlichen EU-Ländern (insb. Italien, Spanien, Portugal, Griechenland) bereits um den Faktor 2.3 darüber. Um 4.7-mal höher liegt die Erwerbslosenquote sodann bei den übrigen Ausländerinnen und Ausländern. Nochmals höher liegen jeweils die entsprechenden

Erwerbslosenquoten von Jugendlichen, was hinsichtlich des Ziels einer verbesserten Arbeitsmarktintegration von besonderer Bedeutung ist.

ARBEITSMARKTINDIKATOREN 2006 NACH NATIONALITÄTENGRUPPEN¹⁶

	Schweiz	N-W-EU-15	Süd-EU-15	Übrige	Total Ausland
Erwerbsquote (15-64 Jahre)	81.7	83.7	83.3	73.2	79.5
Erwerbslosenquote	2.8	3.5	6.3	13.1	8.4
<i>Erwerbslosenquote, 15-24 J.</i>	6.1	(9,0) *	11.4	15.6	13.6

* Der Wert in Klammern, beruht auf 10-29 Beobachtungen.

Quelle: BFS, SAKE 2006

Ausländergruppen, welche bereits länger in der Schweiz weilen, sind tendenziell besser im Arbeitsmarkt integriert. Ferner dürfte auch die relative kulturelle und sprachliche Nähe zur Schweiz (so im Falle der Nord- und Westeuropäer und -europäerinnen, sowie teilweise bei den Südeuropäern und -europäerinnen) die Integration gewisser Ausländergruppen erleichtert haben. Es ist dabei davon auszugehen, dass insbesondere den Kenntnissen einer Landessprache bei der Arbeitsmarktintegration eine sehr hohe Bedeutung zukommt.

Unterschiede zwischen Ausländerinnen und Ausländern und Schweizerinnen und Schweizern bestehen auf dem Arbeitsmarkt nicht nur hinsichtlich der Integration an sich, sondern auch bezüglich der Lohn- und Arbeitsbedingungen. So verdienen gewisse Gruppen von Personen ausländischer Herkunft signifikant weniger als Inländer und Inländerinnen, ohne dass sich dies vollständig durch objektive Merkmale wie Bildung, Berufserfahrung etc. erklären liesse.

2.3.2. Darlegung der Ursachen

Die Gründe für das höhere Arbeitslosenrisiko und die im Vergleich zu Einheimischen tendenziell schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen von Ausländerinnen und Ausländer sind vielfach untersucht worden.¹⁷ Am Anfang der Erklärungskette steht dabei die Ausländerpolitik, welche bis Mitte der 90er Jahre die Zuwanderung von wenig qualifizierten Arbeitskräften über das so genannte Saisonierstatut begünstigte. Diese Politik beförderte eine gewisse Strukturhaltung und Segmentierung des Arbeitsmarktes. So wurden Ausländerinnen und Ausländer schwergewichtig in Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko, wie beispielsweise im Gastgewerbe, im Handel, im Baugewerbe oder im Bereich persönliche Dienstleistungen beschäftigt. In den 90er Jahren wuchs die

¹⁶ Nordwest-Europa bzw. N-W-EU-15: D, A, F, BEL, LUX, NL, DK, UK, IRL, SWE, FIN, NOR, ISL, LIE, MON;
Süd-Europa bzw. Süd-EU-15: I, E, P, GR, Vatikan, San Marino, Andorra;
Neue EU Mitgliedstaaten (Eintritt 1. Mai 04): POL, HUN, TCH, SLK, LIT, EST, MAL, CYP, SLO
EU-Kandidaten, Westliche Balkanländer: BUL, RUM, TRK, Serbien und Montenegro (inkl. Kosovo), Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Albanien.

¹⁷ BASS, büro a&o (2006). Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, Studie im Auftrag des SECO Bern zum Thema Arbeitslosigkeit. Siehe auch BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern: S. 49 zum Thema Lohnunterschiede (mit weiterführenden Literatur).

Arbeitsnachfrage im Zuge des Strukturwandels stark in Richtung höher qualifizierter Arbeitskräfte.

Dass Zugewanderte häufiger in strukturschwachen Branchen arbeiten, eine unterdurchschnittliche Qualifikation sowie zum Teil mangelnde Sprachkenntnisse aufweisen, ist also eine Folge der früheren Ausländerpolitik. Zugleich sind diese Elemente erklärende Faktoren für ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko und die gegenüber Einheimischen tendenziell schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen. Damit bieten diese Faktoren auch mögliche Ansatzpunkte für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration. Neben solchen Faktoren geht allerdings in allen Studien die Nationalität selber ebenfalls als erklärender Faktor hervor. Hinter der Herkunft verbergen sich jedoch wiederum viele verschiedene mögliche Gründe für ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko.

Eine wichtige Ursache ist die jeweilige Einwanderungsphase und die damit einhergehende Ausgestaltung der Migrationspolitik. So spielt es für die Integration einer Bevölkerungsgruppe eine grosse Rolle, zu welchem Zeitpunkt und auf welcher migrationspolitischen „Schiene“ sie in die Schweiz eingewandert ist. Grundsätzlich dürfte der Integrationsgrad beispielsweise umso höher sein, je länger sich die betreffenden Personen in der Schweiz aufhalten, und je besser die ausländerpolitischen Zulassungsbedingungen an den (langfristigen) Bedürfnissen des Schweizer Arbeitsmarktes ausgerichtet waren. Auch der (vergangene und heutige) Aufenthaltsstatus kann für die Arbeitsmarktintegration eine gewichtige Rolle spielen, da nicht alle Aufenthaltsstadi gleichermassen Zugang zum Arbeitsmarkt geboten haben und immer noch bieten. Dass es grosse Unterschiede in den Arbeitslosenrisiken nach Nationalitätengruppen gibt, lässt sich demzufolge zu einem erheblichen Teil durch die selektierende Wirkung der Migrationspolitik erklären.

Ein anderer Erklärungsfaktor wäre wiederum die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt, wobei eine Abgrenzung von den oben genannten Faktoren relativ schwierig ist. Es konnte zudem wissenschaftlich nachgewiesen werden, dass Unternehmen beim Einstellungsverfahren zum Teil aufgrund der Herkunft der Bewerber und Bewerberinnen diskriminieren.¹⁸

2.3.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Während das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) auf Bundesebene für die strategische Entwicklung, Steuerung und Gesetzgebung im Bereich Arbeitsmarktpolitik zuständig ist, setzen auf kantonaler Ebene die Arbeits- und Wirtschaftsämter die Aufgaben der öffentlichen Hand um. Das Gesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (AVIG) sowie das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) bilden dafür rechtliche Grundlagen. Die Koordination mit den Kantonen erfolgt über den Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), jene mit anderen interessierten Bundesstellen erfolgt im Rahmen der Arbeitsgruppe "Beschäftigung, Ausbildung, ausländische Arbeitskräfte" (AGBA).

Folgende Rahmenbedingungen und arbeitsmarktliche Massnahmen sind relevant:

Aktive Integration der Arbeitslosen: Seit Mitte der 90er Jahre verfolgt die Schweiz eine Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der aktiven Integration der Arbeitslosen. Die regionalen

¹⁸ Fibbi, Rosita et. al. (2003): *Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*. Synthesis 3, Programme national de recherche (PNR). Bern: S.43.

Arbeitsvermittlungszentren (RAV), Logistikstellen Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und kantonalen Amtsstellen (KAST) der Kantone bilden dabei die wichtigsten Institutionen mit einem aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanzierten jährlichen Vollzugskosten-Budget von etwa 400 Millionen Franken. Zusammen mit der Beratung und Vermittlung der RAV sind die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) mit einem jährlichen Budget von über 600 Millionen Franken die wichtigsten Instrumente für die Beratung, Qualifizierung und Wiedereingliederung der Stellensuchenden. Die AMM bieten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, spezielle Massnahmen (z.B. Ausbildungszuschüsse, Einarbeitungszuschüsse) sowie spezifische Massnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit an. Da die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz fast die Hälfte der registrierten arbeitslosen Personen ausmachen, kommen ihnen die eingesetzten Instrumente und Massnahmen bereits heute zu einem überdurchschnittlichen Anteil zugute (vgl. dazu Grafik Erwerbslosenquote nach Nationalität).

Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV)/Logistikstellen Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM): Etwa 2'100 Personalberatende (= 1'880 Vollzeitstellen inkl. Leitung) betreuen in 131 RAV im Jahr 2006 durchschnittlich 197'414 Stellensuchende, davon 131'532 registrierte Arbeitslose. 41 % der Arbeitslosen (54'749 Personen) waren ausländische Arbeitskräfte. Weitere ca. 250 Mitarbeitende arbeiten in den 25 kantonalen LAM-Stellen. Sprachbarrieren, intensivere Begleitung und unterschiedliche Kulturen stellen besondere Anforderungen an die Mitarbeitenden von RAV und LAM. Grosse Beachtung wird seitens SECO und RAV/LAM dem Problem Diskriminierung/Chancengleichheit geschenkt. So unterscheidet die Steuerung bewusst nicht zwischen Inländerinnen und Inländern und Ausländerinnen und Ausländern. Bei der Vermittlung gilt es jedoch zu beachten, dass immer der/die Arbeitgebende über die Anstellung eines vorgeschlagenen Kandidaten beziehungsweise einer Kandidatin entscheidet.

Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM): Im Jahr 2006 waren rund 41 % von insgesamt 164'000¹⁹ an arbeitsmarktlichen Massnahmen Teilnehmenden Ausländerinnen und Ausländern, was ungefähr deren Anteil am Total der registrierten Arbeitslosen entspricht. Ausländische Stellensuchende sind in Sprachkursen, in Weiterbildungen im Bereich Gastgewerbe, Hauswirtschaft und Raumpflege sowie in Kursen zum Erwerb von Grundqualifikationen (hier ca. 4/5 der Teilnehmenden) übervertreten. Überdurchschnittlich vertreten sind ausländische Stellensuchende auch in Beschäftigungsprogrammen und Motivationsseminaren.

Der hohe Anteil ausländischer Stellensuchender in den erwähnten arbeitsmarktlichen Massnahmen hängt auf der einen Seite mit deren Qualifikationsprofil zusammen: 55 % (2006) der registrierten ausländischen Stellensuchenden haben höchstens die obligatorische Schule abgeschlossen (Schweizer: 24 %). Bei vielen ausländischen Stellensuchenden bildet daher der Erwerb von Basiskompetenzen eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Auf der anderen Seite sind ausländische Stellensuchende in jenen arbeitsmarktlichen Massnahmen übervertreten, welche das Fachwissen zu berufsspezifischen Tätigkeitsfeldern vermitteln, die wie z.B. das Gastgewerbe, einen hohen Ausländeranteil aufweisen²⁰.

¹⁹ Dieser Wert enthält zum Teil Mehrfachzählungen.

²⁰ Da das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) in seiner Funktion als elektronisches Erfassungssystem der eingesetzten arbeitsmarktlichen

Interinstitutionelle Zusammenarbeit: In den Institutionen, d.h. der Berufsberatungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und IV-Behörden, ist eine frühe und wirksame Erkennung (Triagekriterien) von Menschen mit Mehrfachproblemen (unter anderem Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, medizinische Probleme, Integrationsprobleme, familiäre Probleme etc.) notwendig, damit die Koordination der Massnahmen mit den anderen Institutionen rasch eingeleitet werden kann (siehe Kapitel 2.5 "Schnittstellen Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit").

Situationsanalyse des SECO – INTEGRAM: Das SECO ist zuständig für die arbeitsmarktliche und wirtschaftspolitische Situationsanalyse des Bundesratsauftrages vom 30. August 2006. Die Federführung für die Ermittlung des integrationspolitischen Handlungsbedarfs und allfälliger Massnahmen zu Handen des Bundesrates liegt beim Leistungsbereich „Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung“. Dieser Bereich ist insbesondere für die Steuerung der RAV/LAM/KAST, die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) sowie die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im Bereich Arbeitsmarkt zuständig. Der Integrationsbericht des BFM und insbesondere die sechs vom SECO bereits 2004 in Auftrag gegebenen Studien zum Follow-up „Evaluation Arbeitsmarktpolitik“, namentlich die BASS-Studie "Ausländerinnen und Ausländer, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung“, bildeten nebst dem laufenden Erfahrungsaustausch des SECO mit den Kantonen wesentliche Grundlagen für die Ermittlung des Handlungsbedarfes. Diese Studien zeigen ein gewisses Optimierungspotenzial der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Ihre weitere Auswertung erfolgt durch eine SECO-interne Arbeitsgruppe (Gruppe Optimierung) und sollte im Sommer 2007 abgeschlossen sein. Anschliessend wird die Umsetzung erkannter Optimierungspotenziale in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen. Erste Resultate im Rahmen des Bundesratsauftrags vom 30. August 2006 konnten bei den Massnahmenvorschlägen des SECO zur Integrationsförderung bereits berücksichtigt werden.

Aus der Analyse der Gründe unterschiedlicher Arbeitslosigkeit lassen sich zusammenfassend drei an den eigentlichen Ursachen anknüpfende Ansatzpunkte für eine verbesserte Integration ableiten:

- Die Ausrichtung der Ausländerpolitik auf die längerfristigen Arbeitsmarktbedürfnisse;
- die positive Beeinflussung der persönlichen Ressourcen der Personen mit Migrationshintergrund (Humankapital) sowie
- die bessere Nutzung der vorhandenen Potenziale (Chancengleichheit).

Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Instrumente der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung nur sekundär für die Bekämpfung der Ursachen geeignet sind.

2.3.4. Ausbau bestehender Massnahmen des SECO

Massnahme 1:

Sensibilisierung der Arbeitgebenden auf die Problematik der Ungleichbehandlung von Personen mit Migrationshintergrund sowie auf den Nutzen von Diversity Management:

Das SECO prüft die Gewinnung der Arbeitgeber- und Branchenverbände für die Durchführung von Sensibilisierungsmassnahmen.

Massnahmen nur sehr grob nach berufsspezifischen Angeboten unterscheidet, sind branchenspezifische Auswertungen nur beschränkt (z.B. für das Gastgewerbe) möglich.

Massnahme 2:

Optimieren der Kommunikation zwischen Personalberatenden (PB) und ausländischen Stellensuchenden (STE): Das SECO wird in schriftlichen Empfehlungen an die RAV auf die Bedeutung einer optimalen Kommunikation zwischen Personalberatenden und Stellensuchenden hinweisen und "good practices" beziehungsweise optimale Lösungen aufzeigen.

Massnahme 3:

Interkulturelle Aus- und Weiterbildung der Personalberatenden: Der VSAA wird in Zusammenarbeit mit dem SECO die spezifischen Ausbildungsbedürfnisse erheben und ein entsprechendes Kursangebot erstellen, welches erlaubt, Vorurteile abzubauen und spezifische Stärken von Ausländerinnen und Ausländer zu identifizieren.

Massnahme 4:

Gezielte Rekrutierung von Personalberatenden: Das SECO wird Empfehlungen an den VSAA und die Kantone richten, wonach bei Neuanstellungen von Personalberatenden nebst guten Sprachkenntnissen auch das multikulturelle Verständnis der Bewerbenden massgeblich ist.

Massnahme 5:

Bewusster Einbezug arbeitsmarktlicher Integrationsmassnahmen in die Zielvereinbarung Personalberatende/Stellensuchende: Das SECO wird den VSAA und die Kantone in Empfehlungen darauf aufmerksam machen, dass bei der Zielvereinbarung zwischen RAV-Personalberatenden und ausländischen Stellensuchenden die Integrationsproblematik verbindlich, rasch und zielgerichtet angegangen wird.

Massnahme 6:

Aktualisierung und Implementierung des Konzepts zum Erwerb von arbeitsmarktbezogenen Basiskompetenzen auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse und Anforderungen: Das SECO erarbeitet unter Mitwirkung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden und externer Experten ein Konzept zur Verbesserung der Basiskompetenzen bei niedrig qualifizierten Stellensuchenden.

Massnahme 7:

Optimierung des Rahmenkonzepts zur arbeitsmarktorientierten Deutschförderung und Einführung eines Konzepts zur arbeitsmarktorientierten Französischförderung in der Westschweiz und Italienischförderung im Tessin: Das SECO erarbeitet unter Mitwirkung der kantonalen Arbeitsmarktbehörden und externer Experten aufgrund der Erfahrungen mit dem Projekt "arbeitsmarktorientierte Sprachförderung Deutsch" ein entsprechendes Konzept für die Französisch- bzw. Italienischförderung.

Massnahme 8:

Aufgabenbestimmung und Verbesserung der Koordination beim Übergang Sekundarstufe I und II (Obligatorische Schule-Berufsbildung beziehungsweise Übergang I): Die Aufgabenbestimmung zwischen Berufsbildung und Arbeitslosenversicherung beim Übergang I soll helfen, Doppelspurigkeiten bei der beruflichen Integration von Jugendlichen zu vermeiden. Der gezielte Einsatz von Motivationssemestern und Brückenangeboten trägt zur besseren Unterstützung von ausländischen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche bei.

Massnahme 9:

Das SECO fördert auf Ebene der kantonalen Arbeitsmarktbehörden und der Organisatoren arbeitsmarktlicher Massnahmen die Implementierung sowie die Optimierung von Beschäftigungsprogrammen an den Schnittstellen zum ersten Arbeitsmarkt: Das SECO erstellt in Zusammenarbeit mit den kantonalen Arbeitsmarktbehörden ein Inventar zu "good practices" im Bereich der Qualifizierung von niedrig qualifizierten Stellensuchenden und identifiziert weitere mögliche Berufsfelder.

Massnahme 10:

Verbesserung des Zugangs von ausländischen Stellensuchenden zu Einarbeitungszuschüssen (EAZ): Das SECO erhebt die Ursachen für den unterdurchschnittlichen Zugang von ausländischen Stellensuchenden zu Einarbeitungszuschüssen sowie mögliche Massnahmen zur gezielten Unterstützung ausländischer Stellensuchender im Bereich EAZ.

2.4. Soziale Sicherheit im Bereich Invalidität

2.4.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Die Zahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger in der Schweiz und im Ausland nahm seit 1990 jährlich um 3.8 % zu. Die Zunahme war bei Personen ausländischer Herkunft (rund 4.5 %) höher als bei Schweizerinnen und Schweizern (knapp 3.5 %). Daten der Jahre 2001 bis 2006 zeigen, dass bei einigen nationalen Gruppen bedeutende Zuwachsraten zu verzeichnen sind, während andere ein eher moderates Wachstum aufweisen. Diese unterschiedlichen Wachstumsraten lassen sich teilweise mit der unterschiedlichen Alterszusammensetzung sowie weiteren soziodemographischen Merkmalen der Gruppen erklären. 2006 war rund ein Viertel beziehungsweise 68'000 Personen von den rund 256'000 in der Schweiz wohnhaften Rentenbezügerinnen und -bezügern ausländischer Nationalität.

2.4.2. Darlegung der Ursachen

Bei den Krankheiten ist eine starke Korrelation zwischen den Krankheitsursachen und der Nationalität feststellbar. Bei den Neuberentungen in der Schweiz im Jahr 2006 erhielten Ausländerinnen und Ausländer deutlich häufiger eine IV-Rente wegen Gebrechen im Bereich „Knochen und Bewegungsorgane“ als Schweizerinnen und Schweizer. Dies dürfte mit der grossen Anzahl an Personen ausländischer Herkunft zusammenhängen, die in der Baubranche beschäftigt ist. Der häufigste Grund für eine IV-Rente (mit rund 40 % der Neuberentungen) sind indes sowohl bei Schweizerinnen und Schweizern wie bei Ausländerinnen und Ausländer psychische Erkrankungen.

2.4.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) ist zuständig für die Gesetzgebung und Steuerung der Invalidenversicherung. Auf der kantonalen Ebene setzen die kantonalen IV-Stellen die Aufgaben der Invalidenversicherung um.

Die Eidgenössischen Räte haben am 6. Oktober 2006 die 5. Revision des Invalidengesetzes verabschiedet, welche am 17. Juni 2007 in der Volksabstimmung angenommen wurde. Diese Revision bezweckt durch eine Reduktion der Zahl der Neurenten um 30 % (bezogen auf das Jahr 2003) die Ausgaben der IV zu senken, die berufliche Eingliederung deutlich zu verstärken, bei den Versicherten Anreize zur Integration zu schaffen, respektive bestehende, negative Anreize zu korrigieren und mittels Sparmassnahmen einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Gesundung des Systems zu leisten, indem die jährlichen Defizite der IV verringert werden. Das neu geplante System der Früherfassung hat zum Ziel, so früh als möglich mit Personen in Kontakt zu treten, welche aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind, deren persönliche Situation abzuklären und zu beurteilen, ob Massnahmen zur Erhaltung des noch bestehenden Arbeitsplatzes und damit eine Intervention der IV notwendig sind. Neue, niederschwellig und schnell einsetzende Frühinterventionsmassnahmen – wie z.B. Anpassung des Arbeitsplatzes, Arbeitsvermittlung,

etc. – sollen in erster Linie dazu beitragen, dass ganz oder teilweise arbeitsunfähige Personen ihren bestehenden Arbeitsplatz behalten können. Zusätzlich zu den bestehenden beruflichen Eingliederungsmassnahmen sind neue Integrationsmassnahmen vorgesehen. Einerseits geht es hier um die sozialberufliche Rehabilitation (Gewöhnung an den Arbeitsprozess, Aufbau der Arbeitsmotivation, Stabilisierung der Persönlichkeit, Einüben sozialer Grundelemente) andererseits um Beschäftigung mit dem Ziel, die Eingliederungsfähigkeit wieder aufzubauen und zu erhalten. Ziel ist es, die betroffenen Personen wieder im ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Der Perspektivenwechsel aller Beteiligten in Richtung Eingliederung wird – verstärkt durch eine klare und verbindliche Mitwirkungspflicht der Versicherten²¹ – durch eine optimale Verwertung der Restarbeitsfähigkeit und somit eine bestmögliche Arbeitsintegration erreicht.²²

Ausländerinnen und Ausländer sind eine wichtige Zielgruppe der Invalidenversicherung. Entsprechend müssen auch die im Rahmen der 5. IV-Revision zu erbringenden Bemühungen den spezifischen Bedürfnissen und Möglichkeiten dieser Gruppe Rechnung tragen, wenn sie erfolgreich sein sollen. Die Berücksichtigung der im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern „anderen“ Erfahrungshintergründe ist aber nur möglich, wenn klarer wird, worin die Unterschiede bestehen, welches allfällige spezifische Fragestellungen und Zugänge sind und wie zudem spezifische Ressourcen genutzt werden können.

Im Hinblick auf die 5. IV-Revision hat das BSV ein breit angelegtes, mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidengesetzes (2006-2009) gestartet (FoP-IV). Das Programmkonzept enthält vier Themenschwerpunkte: "IV als vor- und nachgelagertes System", "Akteure und Anreizstrukturen", "Invalidität aus psychischen Gründen" sowie "Wirkungen des Gesetzes, der Revisionen und neuer Instrumente". Auch hier müssen im Hinblick auf einen möglichst breiten, für die IV wertvollen und weiterführenden Erkenntnisgewinn migrationspezifische Fragestellungen eingebracht werden.

2.4.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BSV

Massnahme 1:

Einbezug der Integrationsfrage in das Forschungsprogramm IV:

Ausländerintegrationsspezifische Aspekte und Fragestellungen werden im Rahmen des Forschungsprogrammes systematisch mitberücksichtigt und erhoben: In geplanten und, wo möglich und nötig, auch in bestehende Forschungsvorhaben werden Fragen wie die besonderen Bedürfnisse, das Ausmass der Betroffenheit oder die spezifischen Auswirkungen von Massnahmen auf Ausländerinnen und Ausländer mitberücksichtigt. Eine Vertretung des Bundesamtes für Migration wird in die Steuergruppe des Programmes aufgenommen. Im Rahmen der zweiten Ausschreibung von Forschungsvorhaben Ende 2007

²¹ Um die Eingliederung zu verstärken, soll die Schadenminderungs- und Mitwirkungspflicht konkretisiert werden. Eine Verletzung der Schadenminderungs- oder Mitwirkungspflicht hat eine Kürzung oder Verweigerung von Leistungen zur Folge. Dies kann sowohl Geldleistungen (z.B. Renten oder Taggelder) als auch Sachleistungen (z.B. Massnahmen der Frühintervention, Umschulung, Arbeitsvermittlung etc.) betreffen.

²² Zusätzlich zu den Integrationsmassnahmen ist vorgesehen, die bestehenden beruflichen Massnahmen durch einen offeneren Anspruch auf Arbeitsvermittlung und die Möglichkeit der Gewährung von Zuschüssen während der Anlern- oder Einarbeitungszeit zu ergänzen.

wird ein migrationsspezifisches Teilprojekt geplant und ausgeschrieben. Massnahmenvorschläge aufgrund der Analysen sind per 2008 zu erwarten.

Massnahme 2:

Einbezug der Integrationsfrage in das Ausbildungsprogramm der IV: Das Bildungszentrum der IV (BZIV), welches Aus- und Weiterbildungen für Mitarbeitende der IV-Stellen, der Regionalärztlichen Dienste (RAD) und des BSV anbietet, bietet eine Ausbildung an, welche konkrete Antworten auf Fragen im Umgang mit ausländischen Personen und ihren spezifischen Bedürfnissen gibt. Es werden Massnahmen geprüft, um einer möglichst hohen Zahl von Schlüsselpersonen die Teilnahme an einer dieser Ausbildung zu gewährleisten.

2.5. Schnittstellen Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit

2.5.1. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Zwischen den Bereichen Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit bestehen zahlreiche Schnittstellen. Seit einigen Jahren sind Bestrebungen im Gange, die Koordination der verschiedenen Stellen zu verbessern.

Die Sprache ist ein Schlüsselement in der Integrationsförderung. Die Sprachförderung erfolgt in den Regelstrukturen der Schule, der Erwachsenenbildung, der Berufsbildung, der Arbeitslosenversicherung und durch ergänzende Sprachkurse. Um ein optimales Ineinandergreifen der verschiedenen Massnahmen und Angebote zu erreichen, ist ein gemeinsam von allen Akteuren getragenes Rahmenkonzept in diesem Bereich zentral.

Die so genannte *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)* ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderer Institutionen. Initiiert wurde IIZ im Jahr 2001 durch eine gemeinsame Empfehlung der Konferenz kantonaler Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) und der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren und Volkswirtschaftsdirektorinnen (VDK). Dies hat auch zur Errichtung einer nationalen IIZ-Koordinationsgruppe geführt. In zahlreichen Kantonen wurden und werden Projekte im Bereich der IIZ durchgeführt.²³ Zur Zeit befindet sich das Projekt IIZ MAMAC (Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management) in der Umsetzung, mit welchem die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe mittels gemeinsamen Assessments beziehungsweise Beurteilungen, geeigneten Massnahmen und verbindlicher Fallführung Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken künftig rascher wieder in den Arbeitsmarkt integrieren möchten.²⁴

Fachpersonen beispielsweise in Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV), IV-Stellen, Sozialdiensten oder bei der Berufsberatung sind verstärkt mit der Beratung von Personen mit Migrationshintergrund betraut und spielen damit eine wichtige Rolle bei der nachhaltigen Integration in den Bereichen Berufsbildung, Arbeit und Soziale Sicherheit (siehe die entsprechenden Massnahmen in Kapitel 2.2 bis 2.4). Sie benötigen entsprechende *interkulturelle Kompetenzen*, um eine gezielte Beratung auch zu ermöglichen. Um einen

²³ Eine laufend aktualisierte Übersicht findet sich auf der vom SECO betreuten Website www.iiz.ch.

²⁴ Siehe http://www.iiz.ch/IIZ_Mamac.aspx.

einheitlichen Ansatz in diesem Ausbildungsbereich und dadurch eine nachhaltige Integration zu erreichen, ist eine gezielte Abstimmung von Ausbildungsinhalten anzustreben.

Der Übergang von der obligatorischen Schulzeit zur Sekundarstufe II (Berufsbildung, Mittelschulen) ist eine der kritischen Phasen des Bildungswesens und bereitet vielen Jugendlichen Probleme. Mit dem Ziel, die Zusammenarbeit aller Beteiligten zu verbessern hat die EDK zusammen mit dem Bund und den Organisationen der Arbeitswelt das *Projekt "Nahtstelle-Transition"* gestartet, welches aufgrund von Analysen Massnahmen zur Optimierung dieser für alle Jugendlichen wichtigen Nahtstelle entwickelt.²⁵

2.5.2. Gemeinsame Schnittstellenmassnahmen

Massnahme 1:

Rahmenkonzept und Koordination im Bereich Sprachförderung von Ausländerinnen und Ausländern: Mit dem Ziel, die Koordination im Bereich der Sprachförderung zwischen den verschiedenen relevanten Bereichen zu verbessern und gemeinsame Standards im Bereich Spracherwerb/Sprachstandeinschätzung zu entwickeln, ist auf Bundesebene ein Gesamtkonzept für eine bessere Koordination und gemeinsame Strategie der Sprachförderung zu erarbeiten. Die Federführung liegt beim BFM.

Massnahme 2:

Prüfung, wie die Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Interinstitutionellen Zusammenarbeit gezielt berücksichtigt und weiter aufgebaut werden kann: Das BFM prüft zusammen mit den Partnern der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) und in Absprache mit den kommunalen und kantonalen Integrationsstellen, wo und inwieweit auf der operativen Ebene eine Vernetzung mit den bestehenden Ansätzen zur interinstitutionellen Zusammenarbeit weiter aufzubauen ist. Dies betrifft namentlich auch das laufende Projekt IIZ-MAMAC. Weiter ist auf der strategischen Ebene eine verstärkt ausgebaute Zusammenarbeit zu prüfen.

Massnahme 3:

Erarbeitung von gemeinsamen Grundlagen von Aus- und Weiterbildungsangeboten für Fachpersonen im Bereich Integration: Es wird eine abgestimmte und einheitliche Grundlage (Konzept) zur interkulturellen Kompetenz von verantwortlichen Beratenden in den Institutionen Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit erarbeitet. Ebenfalls ist dabei das bestehende Berufsbild der „Asyl- und Migrationsfachperson (AMFP)“ entsprechend anzupassen. Die Federführung liegt beim BFM.

Massnahme 4:

Prüfung der Finanzierung von Aufwendungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration von vorläufig aufgenommenen Personen: Das EVD und das EJPD (SECO und BFM) sind

²⁵ Siehe www.nahtstelle-transition.ch. Das Projekt hat vier Stossrichtungen:

1. Erarbeitung und Verankerung von Leitideen und genereller Grundsätze aller Partner (Kantone, Bund, Organisationen der Arbeitswelt).
2. Realisierung von Teilprojekten in den Bereichen obligatorische Schule (Standortbestimmung), Brückenangebote (Funktion), Anforderungen Sekundarstufe II (insbesondere Anforderungen der Betriebe) sowie Angebote und Massnahmen für Jugendliche, die den Grundanforderungen für die Sekundarstufe II nicht entsprechen.
3. Identifizierung und Nutzung von Partnerprojekten.
4. Verbesserung des Kenntnisstandes der verantwortlichen Personen über Erfolg versprechende Ansätze zur Optimierung des Übergangs.

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

gemäss Bundesratsbeschluss vom 8. November 2006 mit der Prüfung beauftragt, die finanziellen Aufwendungen für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung von vorläufig aufgenommenen Personen infolge der Gesetzesänderung per 1. Januar 2007 zu ermitteln und Finanzierungsvarianten vorzuschlagen. Dies wird in einem separaten Antrag an den Bundesrat erfolgen.

3. Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains")

3.1. Darlegung der Probleme und Ursachen

Die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz konzentriert sich stark auf vorstädtische sowie auf kernstädtische Gebiete der Agglomerationen. Im internationalen Vergleich gibt es allerdings keine ausgeprägte räumliche Ausgrenzung einer einzelnen ausländischen Bevölkerungsgruppe in bestimmten Gebieten, auch wenn die Segregation nach Zuwanderergruppen in den letzten Jahren zugenommen hat. In der Regel weisen Gebiete mit hohen Anteilen von Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung eine ethnisch stark durchmischte Bewohnerschaft auf. In einigen dieser Gebiete sind zudem Personen mit niedrigem Bildungs- und Berufsstatus übervertreten, und entsprechend hoch sind die Werte bezüglich Arbeitslosigkeit und Beanspruchung von Sozialhilfe. Erfahrungen in verschiedenen europäischen Ländern (Frankreich, Grossbritannien u.a.) zeigen, dass sich in diesen Wohngebieten Integrationsprobleme gegenseitig verstärken und zu negativen Entwicklungen führen können, welche sich nur mit grossem Aufwand rückgängig lassen machen. Gebiete, in welchen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen (Auszubildende, Ausländerinnen und Ausländer, Alleinerziehende, Arme, alte Menschen, Kinder und Jugendliche, etc.) konzentrieren, weisen daher einen besonderen Bedarf für Integrationsförderung auf. Genauere Angaben zur Zahl und zum Ausmass der Probleme sowie zum Handlungsbedarf in einzelnen Wohngebieten fehlen.²⁶

Die Ursachen für die Entstehung eines Quartiers oder Gebietes mit besonderen (oder erhöhten) Anforderungen können sehr vielfältig sein. Oftmals ist zu beobachten, dass sich in einem Wohngebiet Faktoren wie der Standard und die Mietpreise der Wohnungen, der Investitionswille der Wohnbauträger, die Wirtschaftskraft und die Infrastruktur, die Bevölkerungszusammensetzung oder das Aussenbild in den Medien gegenseitig so beeinflussen, dass es zu einer negativen Entwicklungsspirale und wachsenden Integrationsdefiziten kommen kann.

Die vorliegenden Untersuchungen zeigen, dass in den letzten Jahren eine Verschiebung von Bevölkerungsgruppen mit wirtschaftlichen und sozialen Benachteiligungen aus den Kernstädten in vorstädtische Gemeinden stattgefunden hat.²⁷ Kernstädtische Gebiete, welche traditionell als "Eingangs- oder Migrantenquartiere" dienten, sind heute in der Regel gut mit Institutionen für die Integrationsförderung ausgestattet. Im Gegensatz dazu fehlen den Agglomerationsgemeinden sowie den Klein- und Mittelstädten, welche in jüngerer Zeit eine starke Zunahme von wenig integrierten Personen erlebten, oftmals Erfahrungen im Umgang mit Zugewanderten und Instrumente für deren Integration. Die ausgeprägten Unterschiede im Angebot und in der Ausgestaltung von Strukturen und Massnahmen der Integrationsförderung zwischen den Gemeinden stellen demnach eine wichtige Ursache von Integrationsproblemen dar.²⁸

²⁶ Siehe dazu BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. BFM: Bern. S. 73ff.

²⁷ Arend, Michal; Baur, Martin; Schuler, Martin (2005): Bevölkerungszusammensetzung, Integration und Ausgrenzung in Urbanen Zonen. Neuchâtel: BFS. Sowie auch: Heye, Corinne; Leuthold, Heiri (2004): Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration. Statistik Stadt Zürich. Zürich.

²⁸ Das Bundesamt für Migration (BFM) hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) eine Studie erstellen lassen, welche aufgrund von statistischen Auswertungen und punktuellen Recherchen vor Ort für einige Gemeinden einen ersten Einblick in

3.2. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Die bisherigen Erfahrungen mit Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in Gebieten mit besonderen Anforderungen haben gezeigt, dass sich negative spiralförmige Entwicklungen mit punktuellen Eingriffen kaum beeinflussen lassen. Wirksam sind Interventionen vor allem dann, wenn Massnahmen miteinander abgestimmt ergriffen werden. Diese umfassen einerseits (städte-)bauliche Aktivitäten wie die Verbesserung der Wohnqualität, die Umgestaltung des öffentlichen Raums oder die Verbesserung der Verkehrssituation; andererseits Massnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, welche von der Verbesserung der schulischen Angebote über die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung bis hin zur Sprachförderung und besserer Information der ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner reichen. Die Interventionen für die Verbesserung und spätere Erhaltung der Lebensqualität sind zudem langfristig auszurichten, was entsprechende Ressourcen und organisatorische Vorkehrungen bei den zuständigen Behörden voraussetzt. Solche ganzheitlich und langfristig angelegten Massnahmenpakete können unter dem Begriff "Projets urbains" subsumiert werden.²⁹ "Projets urbains" sollen im Sinne eines vorausschauenden Managements unerwünschten Tendenzen entgegenwirken, mittels Intervention und Prävention die Folgekosten für Individuen und Gesellschaft mildern und die Lebensqualität und Entfaltungsmöglichkeiten der in diesen Wohngebieten lebenden Menschen verbessern.

3.2.1. Zuständigkeit und Aktivitäten des Bundes

Infolge des Subsidiaritätsprinzips ist der Bund im Bereich der Stadt- und Gemeindeentwicklung sowie des Zusammenlebens und der Teilhabe am sozialen Leben vor Ort nicht direkt zuständig. Er verfügt aber in Politikbereichen, welche hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, über Zuständigkeiten sowie punktuelle Förderkompetenzen.³⁰

3.2.2. Zuständigkeit und Aktivitäten der Gemeinden und Kantone

Fragen der Verbesserung der Lebensqualität sowie der gesellschaftlichen Integration in Gebieten mit besonderen Anforderungen liegen in erster Linie in der Kompetenz der betroffenen Gemeinden. Je nach Kompetenzzuteilung sind in den jeweiligen Politikbereichen teilweise auch die Kantone zuständig.

Grössere städtische Gemeinden verfügen in der Regel über eigene Strategien der Stadtentwicklung und über Verwaltungseinheiten, um diese umzusetzen. Viele städtische Gemeinden sowie einige Agglomerationsgemeinden haben denn auch Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität in ihren Quartieren und Gebieten mit erhöhten Anforderungen ergriffen. Teilweise sind diese Interventionen ganzheitlich im Sinne eines

die besonderen Anforderungen und Problemlagen in ausgewählten Wohngebieten gibt. Arend, Michal (2007): Integration und Quartierentwicklung in mittelgrossen und kleineren Städten (Arbeitstitel).

²⁹ Dieser Begriff ist der französischen Praxis entliehen und lässt sich mit "nachhaltiger Quartierentwicklung" umschreiben. Siehe auch: www.agglomeration.ch --> projet urbain. Siehe auch BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern: BFM: S. 77ff und EKA (2005d): Integration und Habitat - Lebensqualität in benachteiligten Quartieren verbessern. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA/CFE. <http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/quartierarbeit.pdf>

³⁰ Siehe dazu auch die Ausführungen in [Kapitel 4 "Weitere Massnahmen"](#).

"Projet urbain" erfolgt, vielfach handelt es sich aber eher um punktuelle und zeitlich eng befristete Massnahmen.

Es bestehen heute somit Erfahrungen und Erkenntnisse, wie Interventionen im Sinne von "Projets urbains" in Gebieten mit besonderen Anforderungen erfolgreich durchgeführt werden können. Auf diese kann zurückgegriffen werden. Es gibt indes keine einheitliche Lösung für das Erfolg versprechende Vorgehen. Interventionen waren bisher dann erfolgreich, wenn sie von den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen ausgingen.

3.2.3. Agglomerationspolitik

Die Bewohnerschaft und weitere Akteure in Quartieren und Gebieten mit besonderen Anforderungen übernehmen oft einen beträchtlichen Anteil der Integrationsarbeit einer ganzen Agglomeration. Es liegt daher nicht nur im Interesse einer (Kern-) Stadtgemeinde, sondern ebenso der Agglomerationsgemeinden, des Kantons sowie des Bundes, diese Gebiete und ihre Bewohner in ihrer Integrationsfunktion zu unterstützen. Mit einem guten Management der Integrationskapazitäten auf Agglomerationsebene lässt sich verhindern, dass Bevölkerungsgruppen mit besonderen Anforderungen von einem Gebiet der Agglomeration in das andere verdrängt werden. Voraussetzung dafür ist eine bessere Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden, wie dies unter anderem mit der Agglomerationspolitik des Bundes angestrebt wird.

Am 19. Dezember 2001 hat der Bundesrat die Agglomerationspolitik des Bundes lanciert. Deren Anliegen ist es, in Ausführung von Artikel 50 BV die Bundespolitiken auf die besonderen Bedürfnisse der Agglomerationen abzustimmen. Der Bund will die Zusammenarbeit in den Agglomerationen fördern, damit diese in der Lage sind, ihre Probleme effizient zu lösen und ihre Wirtschaftskraft und Lebensqualität zu verbessern.³¹ 2001 wurde die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK ins Leben gerufen, an welcher der Bund, die Konferenz der Kantonsregierungen sowie der Städte- und Gemeindeverband vertreten sind. Die TAK ist eine Diskussions- und Koordinationsplattform auf Regierungsebene, über die der Bund, die Kantone und die Gemeinden die Agglomerationsproblematik gemeinsam angehen und Lösungswege finden können. Die TAK hat eine Reihe von Empfehlungen zu Fragen der vertikalen und horizontalen Koordination in den Agglomerationen entwickelt. Die Ausländer- und Integrationspolitik ist ebenso ein Schwerpunkt der TAK.³²

3.3. Abstimmung bestehender Massnahmen ("Projets urbains")

In Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags Integrationsmassnahmen vom 30. August 2006 und mit dem Ziel einer nachhaltigen und gezielten Förderung der gesellschaftlichen Integration der Ausländerinnen und Ausländer, sind die betroffenen Bundesstellen übereingekommen, wie folgt vorzugehen:

³¹ Siehe www.agglomeration.ch

³² Namentlich hat die TAK im Jahre 2005 eine nationale Integrationskonferenz organisiert und einen Bericht sowie spezifische Empfehlungen zu „Rechtlichen Integrationshemmnissen“ veröffentlicht.

3.3.1. Fokussierung auf Wohngebiete mit besonderen Anforderungen

Die bestehenden Massnahmen des Bundes, die zur Verbesserung der Lebensqualität und des sozialen Zusammenhalts in Wohngebieten mit erhöhten Anforderungen (Kumulation von Problemen) direkt oder indirekt beitragen, sollen systematischer aufeinander abgestimmt werden. Die betroffenen Bundesstellen kommen überein, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit einem fachlichen Beitrag sowie einem bestimmten maximalen Anteil ihrer Fördermittel beziehungsweise durch direkte operative Leistungen sich an gemeinsam getragenen Projekten zu beteiligen.

Ziel ist es, von Seiten des Bundes Impulse für ein ganzheitliches und nachhaltiges Vorgehen in Gebieten mit besonderen Anforderungen zu geben. Damit soll die "Ghettobildung" gehemmt, die Sicherheit erhöht und ein stärkerer sozialer Zusammenhalt ermöglicht werden. Als Instrumente dienen die "Projets urbains", die das Wissen generieren, den Erfahrungsaustausch unterstützen und damit zur Entwicklung der Agglomerationspolitik beitragen sollen.

3.3.2. Organisationsstruktur (Wer)

Aufgrund ihrer gesetzlichen Aufträge und Rahmenbedingungen sind folgende Bundesstellen im Bereich von "Projets urbains" integrationsfördernd aktiv.³³

- das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Bereich der Agglomerationspolitik (Modellvorhaben),
- das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) im Bereich der Wohnraumförderung und der Wohnforschung,
- das Bundesamt für Sport (BASPO) im Bereich der Integrationsförderung im und durch den Sport,
- das Bundesamt für Migration (BFM) und die Eidgenössische Ausländerkommission EKA (Ab 2008: Eidgenössische Migrationskommission durch Fusion EKA/EKF) im Bereich der Ausländerintegrationsförderung,
- die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) im GS-EDI im Bereich der schulischen und ausserschulischen Massnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung.

Vertretungen der genannten Bundesstellen bilden die Steuergruppe "Projets urbains". Deren Mitglieder werden von den jeweiligen Bundesstellen bestimmt und mandatiert. Die Steuergruppe legt die inhaltlichen und formalen Kriterien für die Projektunterstützung fest, sie wählt die Projekte aus, koordiniert deren Begleitung und stellt die Evaluation sicher. Sie entscheidet des Weiteren über alle relevanten Fragen im Rahmen der Zusammenarbeit der Bundesstellen im Bereich "Projets urbains". Es gilt das Prinzip der Einstimmigkeit.

³³ Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) fördert Projekte im Jugendbereich. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen ermöglichen eine Förderung nur auf nationaler Ebene; eine gezielte Zusammenarbeit und Ausrichtung auf Gebiete mit erhöhtem Förderbedarf ist nicht möglich.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat im Rahmen des Aktionsplans Umwelt und Gesundheit (APUG) von 2001-2006 drei Pilotregionen gefördert. Es hat Erfahrungen gewonnen, wie Regionen Gesundheits- und Umweltanliegen in konkreten Projekten verknüpfen können und hat diese Erfahrungen weiteren Regionen und Gemeinden zur Verfügung gestellt. Das Programm ist 2006 beendet worden.

Das Bundesamt für Raumplanung (ARE) übernimmt die operative Federführung. Es dient als Ansprechstelle des Bundes im Bereich "Pilotprojekt Projets urbains". Es zieht dazu die anderen in der Steuergruppe vertretenen Ämter und Stellen bei.

**Operative und koordinierende Federführung:
"Pilotprojekt Projets urbains"**

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (=Projektleitung)

- Federführung Umsetzung
- Koordination und Information
- Ansprechstelle gegen Aussen

Steuergruppe "Pilotprojekt Projets urbains"

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Sport (BASPO), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Fachstelle Rassismusbekämpfung (FRB), Bundesamt für Migration (BFM), Eidg. Ausländerkommission (EKA) (= Projektverantwortung)

- Entscheid über formale und inhaltliche Unterstützungskriterien
- Auswahl Projektgebiete und Unterstützungsentscheide
- Fachliche Begleitung der Projekte (Koordination durch ARE)

3.3.3. Umsetzung (Was)

Die Bundesstellen treten gemeinsam über den jeweiligen Kanton an Gemeinden heran, welche Wohngebiete mit besonderen Anforderungen aufweisen. Die betreffenden Gemeinden werden unter anderem aufgrund der Resultate der gemeinsamen Studie von BFM und BWO durch die Steuergruppe ausgewählt. Es wird keine Ausschreibung vorgenommen.

Eine Bundesunterstützung an ein "Projet urbain" setzt die Bereitschaft der Gemeinde und des Kantons voraus, dieses im Rahmen ihrer Möglichkeiten politisch und finanziell mitzutragen. Die betroffenen Gemeinden werden eingeladen, auf der Basis von Abklärungen vor Ort ein Projektkonzept zu entwickeln. Der Kanton ist dabei auf geeignete Weise beizuziehen.

Bei der Planung und Umsetzung von "Projets urbains" sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- "Projets urbains" zielen auf eine von möglichst allen wichtigen Akteuren der Gemeinde getragene Strategie beziehungsweise Gesamtplanung ab. Sie wird nach aussen als Gesamtprozess kommuniziert. Die Gesamtplanung (Strategie) enthält ein Paket von abgestimmten Massnahmen. Es werden keine Einzelmassnahmen unterstützt.
- Bei der Konzeptentwicklung ist ein interdisziplinärer Ansatz zu verfolgen. Einerseits sind Antworten auf städtebaulich-raumplanerische Defizite zu prüfen: die Verbesserung der Verkehrssituation, die Aufwertung des Wohnumfelds oder die Gestaltung des öffentlichen Raums. Andererseits sind Massnahmen zur Lösung von gesellschaftspolitischen Fragen zu entwickeln: Diese können die Situation in der Schule, der Jugendarbeit sowie des Sport- und Vereinslebens oder den nachbarschaftlichen Zusammenhalt, namentlich hinsichtlich der Integration von Zugewanderten, beschlagen. Schliesslich ist der Frage der Wahrnehmung (Image) des Wohngebiets sowie den Verunsicherungen und Missverständnissen in der Bewohnerschaft durch geeignete Massnahmen der

Kommunikation und Information Rechnung zu tragen.

Das Konzept eines "Projet urbain" und die Auswahl der Massnahmen orientieren sich indes an den Bedürfnissen, Problemlagen und Ressourcen vor Ort, wobei den bereits bestehenden oder geplanten Massnahmen (der Gemeinde, von privaten Institutionen, Organisationen, etc.) Rechnung zu tragen ist. Massnahmen im Rahmen von "Projet urbains" können sowohl die schweizerische wie auch die ausländische Bevölkerung betreffen (für konkrete Beispiele siehe Massnahmepaket Bundesratsauftrag Integrationsmassnahmen: Tabellarische Übersicht. Kapitel 2).

- Die Gemeinde setzt eine Projektleitung ein. Diese dient als Scharnier- und Ansprechstelle nach aussen und zu den Behörden und übernimmt die Rolle der Trieb- und Koordinationskraft vor Ort (wenn möglich ist eine im Projektgebiet verankerte Stelle einzusetzen: Quartierverein, professionelle lokale Projektleitung, etc.).
- Die Projektleitung gewährleistet die Mitwirkung der Bevölkerung des Gebiets unter Beteiligung der Migrantinnen und Migranten. Insbesondere ist dabei auf den frühzeitigen Einbezug der Wohnbauträger und der lokalen Wirtschaft zu achten.
- Die Gemeindeexekutive trägt die Projektverantwortung. Sie gewährleistet die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der Projektleitung vor Ort, den betroffenen Amtsstellen in der Gemeindeverwaltung sowie weiteren Akteuren auf Gemeindeebene.
- Die Förderung des Bundes besteht in einer Mitfinanzierung des Projekts im Umfang von maximal der Hälfte der anrechenbaren Projektkosten. Das Projektkonzept hat nachzuweisen, dass eine ganzheitliche Herangehensweise sichergestellt und die Anliegen der beteiligten Bundesämter angemessen berücksichtigt werden können. Projekte, welche vom Kanton und / oder von einem Verbund von Agglomerationsgemeinden getragen werden, werden bevorzugt. Eine Mitfinanzierung durch den jeweiligen Kanton ist anzustreben. Voraussetzung für Bundesbeiträge ist die Einbettung der Projekte in die integrationspolitischen Bestrebungen der jeweiligen Gemeinde(n) sowie des betreffenden Kantons.
- Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung der unterstützten Wohngebiete ist im einzureichenden Konzept vorzusehen, wie nach Abschluss der Bundesunterstützung eine Verstetigung des Projekts beziehungsweise seiner Wirkungen gewährleistet werden kann.
- Die "Projets urbains" sind in den Gesamtkontext der Stadt- und Agglomerationsentwicklung einzubetten.

Die Projekte sollen zum gesamtschweizerischen Erkenntnisgewinn beitragen. Die Projektträgerschaften (Gemeinden) verpflichten sich, in angemessener Weise zum Erfahrungsaustausch beizutragen.

Die Steuergruppe entscheidet, ab welcher Breite von Massnahmen und mit welchem Cofinanzierungsgrad der Gemeinde / des Kantons eine Unterstützung des Bundes erfolgen kann.

Die verschiedenen Bundesstellen unterstützen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Projektleitung vor Ort in fachlicher Hinsicht. Dies wird durch die federführende Bundesstelle im ARE koordiniert.

3.3.4. Ablauf (Bis wann)

Das Bundesamt für Raumentwicklung nimmt unter Einbezug der anderen Bundesstellen und in Absprache mit dem jeweiligen Kanton ab Ende Juni 2007 mit möglichen Gemeinden Verhandlungen auf.

Da die Entwicklung der Massnahmen und die darauf gestützten Entscheide auf der kommunalen und kantonalen Ebene an die ordentlichen Abläufe gekoppelt sind, kann mit dem Start von Massnahmen frühestens zu Beginn des Jahres 2008 gerechnet werden.

Die Pilotphase dauert vier Jahre und schliesst mit einer Evaluation ab.

3.3.5. Varianten (Mit welchen Mitteln)

Pilotprojekt "Projets urbains": Die finanzielle Beteiligung erfolgt durch die beteiligten Ämter und Stellen für die Pilotphase im Rahmen der verfügbaren Mittel. Die beteiligten Bundesstellen unterstützen "Projets urbains" mit jährlich maximal 580'000 Franken. Die Beiträge des ARE, des BFM, des BWO und der FRB erfolgen aus den jeweiligen Förderprogrammen und -krediten dieser Stellen. Der Beitrag des BASPO besteht aus erarbeiteten Interventionsinstrumenten und aus Leistungen durch Mitarbeitende des BASPO, welche operativ und vor Ort für die Umsetzung von Massnahmen des "Projets urbains" erbracht werden. Im Rahmen der Pilotphase werden 2 bis 4 Projekte unterstützt.

"Fonds Projets urbains": Nach Abschluss der Pilotprojekte wird gestützt auf die Evaluationsergebnisse geprüft, ob dem Bundesrat eine Ausweitung des Programms beantragt werden soll. Mit einer Erhöhung eines bestehenden Kredits des Bundesamts für Raumentwicklung in der Grössenordnung von rund 8 Millionen Franken könnten rund ein bis zwei Dutzend Projekte unterstützt werden. Zudem wären auf Bundesebene zusätzliche personelle Ressourcen bereitzustellen. Der Antrag an den Bundesrat erfolgt 2012.

Eine Variante "*Bundesprogramm Projets urbains*", dh. ein breit wirksames Interventionsinstrument des Bundes für die Wohngebietsentwicklung ist aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung nicht weiter geprüft worden.

3.3.6. Evaluation (Mit welchen Wirkungen)

Das ARE gewährleistet die Berichterstattung und in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen die Begleitung der unterstützten Projekte. Die Steuergruppe stellt eine begleitende Prozess- und Wirkungsevaluation sicher, welche nach Ablauf der 4 Jahre Laufzeit unter anderem Aufschluss gibt über die Frage der Fortführung beziehungsweise Ausweitung der Bundesunterstützung für "Projets urbains" (Antrag an den Bundesrat 2012).

Ein Hauptziel der "Projets urbains" ist es, über die jeweiligen Wohngebiete hinaus Impulse für eine gezielte und lokal vernetzte Integrationsförderung zu geben. Die Massnahmen sollen Wissen generieren und den Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden anregen sowie im Sinne der Agglomerationspolitik zu einer gemeinsamen Strategie der Agglomerationsgemeinden im Bereich der Entwicklung von Wohngebieten mit besonderen Anforderungen beitragen.

Um den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch und Erkenntnisgewinn zu gewährleisten, organisiert die Steuergruppe einen regelmässigen Erfahrungsaustausch zwischen den Projektträgern und organisiert Workshops für eine breitere Vermittlung der Erfahrungen.

3.3.7. Massnahme

"Projets urbains" - Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten mit besonderen Anforderungen: ARE, BWO, BASPO, FRB und BFM/EKA fördern gemeinsam mit jährlich maximal 580'000 Franken in der Form von zwei bis vier Pilotprojekten so genannte "Projets urbains". Diese bezwecken die Verbesserung der Lebensqualität sowie die gezielte Förderung der gesellschaftlichen Integration in Wohngebieten mit besonderen Anforderungen (Verhinderung der "Ghettobildung", Erhöhung der Sicherheit, Verbesserung des sozialen Zusammenhalts).

4. Weitere Massnahmen

4.1. Massnahmen des Bundesamts für Migration BFM

4.1.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Der vom Bundesamt für Migration im Juli 2006 erstellte Integrationsbericht zeigt auf, dass die Integration in der Schweiz im Grossen und Ganzen gut gelungen ist.

Er kommt zum Schluss, dass Defizite namentlich in den Regelbereichen Bildung (Schule und Berufsbildung), Arbeit und der sozialen Sicherheit bestehen sowie auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit (vgl. Kapitel 2 sowie Kapitel 4.2.). Damit die Integration in Bildung und Arbeit gelingen kann, bedarf es ergänzenden Massnahmen im Bereich der gesellschaftlichen Integration, namentlich hinsichtlich der Förderung des Erwerbs einer Landessprache. Die hier bestehenden Massnahmen sind noch effizienter auszurichten.

Im Bereich der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen, in welchem das BFM direkt zuständig ist, sind Schwierigkeiten beim Einstieg ins Berufsleben festzustellen. Die Erwerbsquote der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit und der vorläufig aufgenommenen Personen ist mit rund einem Drittel der erwerbsfähigen Personen ausgesprochen tief.³⁴

4.1.2. Darlegung der Ursachen

Die Ursachen von Integrationsproblemen sind vor allem auf schwierige sozio-ökonomische Lagen und Bildungsferne zurückzuführen. Diese Faktoren treffen auf Ausländerinnen und Ausländer überdurchschnittlich zu. Ungenügende Sprachkenntnisse und Informationen, das Fehlen von sozialen Kontakten sowie die Rahmenbedingungen der Integration (z.B. nicht Anerkennung ausländischer Diplome, Wirtschaftlage etc.) sind weitere Faktoren, die zu einer mangelnden Integration führen können. Es hat sich gezeigt, dass die Ursachen der Integrationsprobleme in den verschiedenen Lebensbereichen in der Regel eng miteinander verbunden sind.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen sind mit spezifischen Integrationsschwierigkeiten konfrontiert, zu welchen die Erfahrungen der Verfolgung und Flucht aus dem Heimatland oder der unsicheren Aufenthaltssituation bei der Ankunft beitragen. Dazu zählen namentlich auch Schwierigkeiten hinsichtlich physischer und psychischer Gesundheit, Sprache und Bildung.

Die mangelnde Koordination und Abstimmung von Massnahmen der verschiedenen Stellen (Berufsbildung, Arbeit, Soziale Sicherheit, Migration, etc.) kann zu Integrationshemmnissen führen.

³⁴ Trotz Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung in wichtigen Bereichen (Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, Sozialversicherungen), waren per 30. September 2006 nur 25.4 % der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig. Bei vorläufig aufgenommenen Personen, die bisher nur einen eingeschränkten Zugang zur Berufsbildung und zum Arbeitsmarkt hatten, betrug die Erwerbsquote 37,4 % (Bis zum Inkrafttreten des Art. 14c Abs. 3 der Begrenzungsverordnung am 1. Januar 2007 konnten die vorläufig aufgenommenen Personen nur zur Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn der Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Lage dies zuliesse).

4.1.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (geplantes Inkrafttreten 1. Januar 2008), enthält ein eigenes Kapitel, das in sechs Artikeln (Art. 53-58 AuG) im Sinne von Rechten und Pflichten den Integrationsbereich regelt. Mit dem neuen Erlass wird die Integration erstmals umfassend auf Gesetzesstufe geregelt. Gestützt auf diese neuen Gesetzesbestimmungen und auf die Revision des Asylgesetzes (AsylG) ist die Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) totalrevidiert worden. Der Bundesrat hat am 28. März 2007 einen Entwurf der VIntA in Vernehmlassung gegeben, welcher gestützt auf das neue AuG ein umfassendes integrationspolitisches Konzept beinhaltet. Der Verordnungsentwurf

- nennt die Grundsätze der Integrationspolitik und -förderung,
- konkretisiert den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration,
- verdeutlicht die Aufgaben des Bundes und der Kantone und
- regelt die Ausrichtung der finanziellen Beiträge zur Integrationsförderung gemäss dem Ausländergesetz und dem revidierten Asylgesetz.

Grundsätze der Integrationspolitik: Ziel der Integration ist die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer. Sie ist eine Querschnittsaufgabe, welche staatliche Behörden und nichtstaatliche Organisationen gemeinsam wahrnehmen. Die Förderung soll in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen. Sondermassen sind nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung anzubieten.

Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration: Das neue Ausländergesetz legt fest, dass die Behörden im Rahmen ihres Ermessens bei ausländerrechtlichen Entscheiden den Integrationsgrad berücksichtigen sollen.³⁵ Der Verordnungsentwurf konkretisiert die Rahmenbedingungen für diese Entscheide.

Koordinations- und Informationsauftrag des EJPD/BFM: Das BFM erhält mit dem neuen AuG einen Koordinationsauftrag (siehe Kapitel 5 "Koordination der Integrationsmassnahmen"). Dieser erstreckt sich auch auf die Sicherstellung einer zielgruppengerechten Information der Ausländerinnen und Ausländer. Die Kantone bezeichnen gegenüber dem BFM eine Ansprechstelle für Integrationsfragen. Diese geben dem BFM Auskunft über die im Kanton getroffenen integrationsrelevanten Massnahmen, die zuständigen Stellen und deren Praxis (z.B. arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitsämter, Integrationsklassen der Berufsbildungsämter beziehungsweise Berufsschulen, Massnahmen in den Schulen, etc.). Dies betrifft namentlich auch die Verwendung der vom Bund ausgerichteten finanziellen Beiträge und die Wirksamkeit der geförderten Massnahmen. Die Ansprechstelle des Kantons soll gleichzeitig für Fragen der Integration nach Ausländer- wie auch nach Asylgesetz zuständig sein.

³⁵ Namentlich ist bei erfolgreicher Integration die Erteilung der Niederlassungsbewilligung neu nach fünf, statt wie bisher nach zehn Jahren möglich. Die Behörden können bei der Erteilung oder Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung (mit Ausnahme von Personen aus dem EU-EFTA-Raum) auch Integrationsvereinbarungen abschliessen. Diese Bestimmung kann namentlich bei gewissen Personengruppen, welche eine Tätigkeit mit öffentlichem Charakter ausüben (religiöse Betreuungspersonen, Lehrkräfte für heimatkundliche Sprache und Kultur), angewendet werden. Bei sozialhilfeabhängigen Personen aus dem Asylbereich ist eine Integrationsverpflichtung vorgesehen.

Finanzielle Beiträge nach Ausländergesetz: Gestützt auf die neuen Erkenntnisse des Integrationsberichts sowie des erarbeiteten Massnahmenkataloges der Ämter und Departemente im Rahmen des Bundesratsauftrags Integrationsmassnahmen erarbeitet das BFM gemeinsam mit der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA eine Neuausrichtung der Schwerpunkteordnung 2008 bis 2011 des Integrationsförderungsprogrammes des Bundes.³⁶ Mittels neuen Vollzugsinstrumenten (Programmen, Leistungsvereinbarungen, Modellvorhaben) wird die Umsetzungsverantwortung verstärkt zu den kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen verlagert.

Finanzielle Beiträge nach Asylgesetz: Mit der Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes erfolgt ein Paradigmenwechsel für vorläufig Aufgenommene, die neu Zielgruppe von Integrationsmassnahmen sind. Zudem soll die Integration erleichtert werden: Seit dem 1. Januar 2007 können die Kantone vorläufig Aufgenommene ohne Prüfung des Inländervorranges zum Arbeitsmarkt zulassen. Ab dem 1. Januar 2008 wird ein neues Finanzierungsmodell eingeführt. Der Bund richtet den Kantonen pro Person eine so genannte Integrationspauschale aus. Prioritäres Ziel ist die berufliche Integration und die Sprachförderung.³⁷

Durch einen gezielten Aus- beziehungsweise Umbaus bestehender Integrationsprojekte im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird seit 2006 angestrebt, die Erwerbsquote der vorläufig aufgenommenen Personen und der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit zu steigern (Kurzfristige Massnahme).³⁸

4.1.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BFM

Massnahme 1:

Neue Schwerpunkteordnung 2008 - 2011 des Integrationsförderungsprogramms des Bundes: Es sind folgende Schwerpunkte vorgesehen: 1. Förderung von Sprache und Bildung, 2. Unterstützung von kantonalen Fachstellen Integration, 3. Förderung von Modellvorhaben Integration. Die im Rahmen der neuen Schwerpunkteordnung unterstützten Massnahmen sollen ergänzend und unterstützend zu den Regelstrukturen wirken. Im Verlaufe des Zeitraums 2008 bis 2011 sollen die Kantone gestützt auf Programmkonzepte mehr Autonomie in der Ausgestaltung und Umsetzung von Integrationsmassnahmen erhalten. Der Bund wird seine Aktivitäten auf die Programmsteuerung, die Gesamtkoordination sowie die Entwicklung von innovativen Ansätzen fokussieren.

Massnahme 2:

Ausrichtung von Integrationspauschalen an die Kantone als Beitrag zur Integration der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen: Gestützt auf Art. 88 Abs. 3

³⁶ Seit 2001 fördert der Bund die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Der Kredit ist für die Schwerpunkteprogramme 2001-2003 und 2004-2007 von der EKA verwaltet worden. Mit dem Entscheid über die Fusion der EKA mit der EKF hat der Bundesrat auch beschlossen, dass die Verwaltung des Kredits grundsätzlich durch das BFM erfolgen soll.

³⁷ Der Bund ist gemäss Asylgesetz für die anerkannten Flüchtlinge bis fünf Jahre nach deren Einreise zuständig. Mit der Revision des Asylgesetzes per 1. Januar 2008 geht die Zuständigkeit der vorläufig aufgenommenen Personen neu nach 7 Jahren in die Verantwortung der Kantone über. Im Rahmen des bisherigen Gesetzauftrags unterstützte der Bund die Integration beider Zielgruppen durch Sprachunterricht und Eingliederungsmassnahmen.

³⁸ Insgesamt wurden für das Jahr 2006 mit Mitteln von rund 3 Millionen Franken 700 Plätze finanziert (ca. 500 Plätze für Flüchtlinge und 200 Plätze für vorläufig Aufgenommene). Ein erster Abschlussbericht liegt per 1. September 2007 vor. Erste Erfahrungen sind positiv.

AsylG sowie Art. 87 AuG wird der Bund den Kantonen ab 1. Januar 2008 pro anerkannten Flüchtling und vorläufig aufgenommene Person eine Integrationspauschale ausrichten. Ein Teil wird erfolgsorientiert ausgerichtet; als Indikator dient die Erwerbsquote unter Berücksichtigung des kantonalen Arbeitsmarkts.

Massnahme 3:

Förderung der Integration von traumatisierten, d.h. psychisch belasteten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen im Asylbereich: Mit dem Ziel das spezifische Angebot im medizinisch-therapeutischen Bereich sowie im Rahmen von Beratungssituationen nachhaltig zu verbessern, unterstützt das BFM die gesellschaftliche und berufliche Integration von traumatisierten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen durch eine finanzielle Unterstützung von spezifischen Projekten und im Rahmen von Leistungsverträgen.

Massnahme 4:

Information über Resultate der Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit Berufs- und Branchenverbänden: Das BFM führt zur Zeit in Zusammenarbeit mit Wirtschafts- und Branchenverbänden Pilotprojekte durch und nutzt deren Know-How bei der Durchführung. Die Pilotprojekte sollen Erkenntnisse darüber bringen, wie die berufliche Integration der Flüchtlinge verbessert werden kann (so genannte "Flüchtlingsanlehre"). Die Ursachen der tiefen Erwerbsquote von Flüchtlingen werden erhoben und Empfehlungen zur Verbesserung der beruflichen Integration erarbeitet. Zuständige und interessierte Partner werden gezielt informiert.

Massnahme 5:

Erarbeitung von Empfehlungen zum Anwendungsbereich und zu den Inhalten von Integrationsvereinbarungen: Das BFM erarbeitet unter Beizug der zuständigen kantonalen Behörden ein Konzept mit Entwürfen sowie gegebenenfalls ein Kreisschreiben mit konkreten Angaben zum Anwendungsbereich und zu den Inhalten von Integrationsvereinbarungen. Diese werden den zuständigen kantonalen Behörden im Sinne einer Empfehlung zur Verfügung gestellt.

(Siehe weitere Massnahmen BFM unter Kapitel 4.2 Massnahmen des EJPD im Bereich der öffentlichen Sicherheit).

4.1.5. Zusatzmassnahme des BFM

Zusatzmassnahme 1:

Krediterhöhung - Neue Schwerpunkteordnung 2008 - 2011 des Integrationsförderungsprogramms des Bundes: Die Evaluationen des laufenden Schwerpunkteprogrammes haben ergeben, dass mit den bestehenden Mitteln dem integrationspolitischen Handlungsbedarf namentlich in den geplanten Schwerpunkten 1. Sprache und Bildung (z.B. Lücken in ländlichen Regionen, Zielgruppen Jugendliche, Qualitätssicherung) und 3. Modellvorhaben Integration (z.B. Jugendprojekte) nicht angemessen entsprochen werden kann. Das BFM beantragt deshalb, den Kredit um jährlich 2 Millionen Franken zu erhöhen.

4.2. Massnahmen des EJPD im Bereich der öffentlichen Sicherheit

4.2.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Die Gesamtzahl der Jugendstrafurteile wegen Gewaltdelikten hat in den Jahren 2000 bis 2005 von 1'202 auf 2'268 Verurteilungen jährlich zugenommen.³⁹ Markant sind die Steigerungsraten insbesondere bei bestimmten Gewaltdelikten:

JUGENDSTRAFURTEILE NACH DELIKT, 2000-2005

Delikt	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einfache Körperverletzung	265	381	401	466	519	638
Raub	209	241	259	322	332	374
Drohung	148	208	218	244	298	317

Quelle: Statistik der Jugendstrafurteile 2006, Tabelle 16

Bekanntlich lässt sich von Strafurteilsstatistiken nicht ohne weiteres auf die tatsächliche Häufigkeit von Straftaten schliessen (sog. Dunkelfeldproblematik), so dass über das Ausmass und die Entwicklung der Jugendgewalt keine vollständige Klarheit besteht.⁴⁰ Insgesamt ist unabhängig vom Ausmass der Steigerungsraten festzuhalten: Jugendgewalt besteht und der Handlungsbedarf ist ausgewiesen.

Jugendkriminalität oder auch Jugendgewalt sind sehr generelle Überbegriffe für teils sehr mannigfache Verhaltensweisen mit unterschiedlichen Ursachen, die demzufolge auch verschiedene Massnahmen erfordern. Dunkelfeldstudien oder einzelne Untersuchungen belegen, dass ein grosser Teil der (Gewalt)-Delikte von verhältnismässig wenig jugendlichen Tätern verübt wird. Gemäss internationalen Forschungsergebnissen kann man davon ausgehen, dass vier bis sechs Prozent eines Geburtsjahrgangs für zirka 40 bis 60 Prozent der (registrierten) Delikte verantwortlich sind, die dieser Geburtsjahrgang insgesamt begeht. Mehr als die Hälfte der von den Intensivtätern begangenen Straftaten werden von mehreren Tätern gemeinsam begangen, selten aber in Grossgruppen. Diese vier bis sechs Prozent Jugenddelinquenten werden auch unter dem Begriff der jugendlichen Intensivtäter diskutiert.⁴¹

³⁹ Statistik der Jugendstrafurteile 2006, Tabelle 16. Stand der Datenbank: 31. August 2006. Der Bericht liegt noch nicht in gedruckter Fassung vor. Die Zahlen wurden vom Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung gestellt. Siehe dazu die Website des BFS: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04.html>.

⁴⁰ Entsprechend kontrovers wird das Thema in der Fachwelt diskutiert. So kommt etwa die von der Eidgenössischen Ausländerkommission publizierte Studie "Prävention von Jugendgewalt" von Eisner/Ribeaud/Bittel zum Schluss, die starke Zunahme von angezeigter Jugendgewalt sei "vermutlich im Wesentlichen auf eine erhöhte Sensibilisierung der Gesellschaft, eine steigende Anzeigebereitschaft und eine vermehrte Registrierung zurückzuführen" (S. 15). Demgegenüber betrachten z.B. Killias/Lucia/Lamon/ Simonin, "Juvenile Delinquency in Switzerland over 50 Years: Assessing Trends Beyond Statistics", in: European Journal on Criminal Policy and Research 2004, S. 111 ff., die steigenden Zahlen als Hinweis auf eine zunehmende Gewaltbereitschaft Jugendlicher.

⁴¹ Es liegt allerdings keine einheitliche Begriffsdefinition des jugendlichen Intensivtäters vor. Für statistische Auswertungen wird allenfalls eine bestimmte Anzahl Straftaten in den vergangenen Jahren in einer gewissen Ausprägung und Kontinuität gezählt.

4.2.2. Darlegung der Ursachen

Untersuchungen zu jugendlichen Intensivtätern und Jugendbandenkriminalität belegen, dass überproportional viele Täter ausländischer Herkunft sind und dass bezüglich Ausbildung, Berufsaussichten, Familienverhältnissen und Drogen in der Regel bei Jugendgewalttätern problematische Verhältnisse vorliegen. Für eine prozentual zum Bevölkerungsanteil höhere Verzeigungsquote sind dadurch in erster Linie nicht die ethnisch-kulturelle Herkunft, als vielmehr Risikofaktoren massgebend, die auch bei Schweizern zu Gewalt und Kriminalität führen können. Diese Faktoren lassen sich zusammenfassen unter Kategorien wie Schichtzugehörigkeit, tiefes Bildungsniveau, das Alter, das Geschlecht und ein spezifisches, urbanes Umfeld. Die statistisch hohen Kriminalitätskennzahlen von Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz in der Schweiz sind hauptsächlich auf den hohen Anteil von jungen Männern aus tieferen sozialen Schichten zurückzuführen.

Gemäss vorliegenden Untersuchungen lassen sich die Form und das Ausmass von Straffälligkeit von Ausländerinnen und Ausländern zum Teil auch auf das Zusammentreffen von unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich Gewalt, Recht und Bestrafung zurückzuführen. Weitere Untersuchungen haben festgestellt, dass gegenüber Ausländerinnen und Ausländern auch eine höhere Anzeigehäufigkeit festzustellen ist.

4.2.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen.

Die Strafverfolgung im Bereich Jugendkriminalität liegt in kantonaler Kompetenz. Das Bundesamt für Polizei FEDPOL hat schon deshalb kaum Möglichkeiten, mit den Kantonen spezifische Massnahmen zu entwickeln, die Integrationswirkungen im Bereich Strafverfolgung haben.

Per 1.1.2007 ist das neue Jugendstrafgesetz in Kraft getreten. Die neuen Massnahmen lehnen sich noch stärker als bisher an das Zivilrecht an und sind künftig obligatorisch mit einer Strafe zu verbinden (Art. 11 JStG), was auf die Verhältnisse des einzelnen Jugendlichen noch besser abgestimmte Reaktionen ermöglicht.

Das Ausländer- und Bürgerrecht sehen Möglichkeiten vor, bei Straffälligkeit ausländischer Personen zu sanktionieren bzw. die Einbürgerung zu verweigern.⁴²

⁴² Des Weiteren sei auf die Antworten des Bundesrats zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zum Thema Jugendgewalt verwiesen: 06.3646 Postulat Amherd Viola: Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention vom 6.12.2006; 06.3647 Motion Amherd Viola: Jugendgewalt. Inpflichtnahme der Eltern vom 6.12.2006; 06.486 Motion SVP-Fraktion: Entzug des Schweizer Bürgerrechts vom 18.12.2006; 06.3071 Interpellation Dunant: Ausländerkriminalität und Jugendgewalt durch Kenntnis der Fakten wirksamer bekämpfen vom 22.3.2006; 02. 3329 Interpellation Schlüer: Gewaltbereite "Secondos" vom 20.6.2002.

4.2.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BJ

Massnahme 1:

Verkürzung der Verfahrensdauer im Bereich des Jugendstrafprozessrechts und Verbesserung der Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination: Steigerung der Effizienz der Strafverfolgung, dadurch erfolgt eine Verkürzung der Verfahrensdauer. Verbesserung der Zusammenarbeit und Abbau von Vorurteilen zwischen den Behörden, dadurch Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Entwicklung einer kohärenten Praxis.

Massnahme 2:

Vorkehrungen im Bereich der stationären Jugendhilfe und dem Freiheitsentzug für Jugendliche: Im Rahmen seiner Ausrichtung der Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen verstärkt das BJ seine Überprüfung hinsichtlich der Qualität der sozialpädagogischen Arbeit namentlich auch in Bezug auf die Integration ausländischer Jugendlicher.

4.2.5. Ausbau bestehender Massnahmen des FEDPOL

Massnahme 1:

Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Täter. Erfassung von kantonalen Massnahmen: FEDPOL erarbeitet in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Überblick zur gesamtschweizerischen Lage sowie Empfehlungen zu möglichen Optimierungen, unter anderem auch im Hinblick auf mögliche Integrationswirkungen von Massnahmen im Bereich jugendlicher Intensivtäter.

Massnahme 2:

Revision der polizeilichen Anzeigestatistik: In Zusammenarbeit mit dem BFS. Siehe dazu, Kapitel 4.7, Massnahmen des Bundesamts für Statistik BFS.

4.2.6. Ausbau bestehender Massnahmen des BFM

Massnahme 6:

Konsequente Praxis der Kantone bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern: Das BFM sieht zusammen mit den zuständigen Partnern die Entwicklung von gemeinsamen Grundsätzen beim Entscheid über die Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern vor. Diese finden Aufnahme in die überarbeiteten Weisungen und Erläuterungen des BFM zum neuen Ausländergesetz (AuG).

Massnahme 7:

Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden: Verbesserte Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Errichtung von verbindlichen Richtlinien sowie durch die Institutionalisierung des Meinungs- und Erfahrungsaustauschs unter den beteiligten Einbürgerungsbehörden. Die entwickelten Grundsätze sollen insbesondere in den zuständigen Gemeinden konsequent angewandt werden.

Massnahme 8:

Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden: Es wird sichergestellt, dass die Einbürgerungsbehörden über alle für die Einbürgerung wesentlichen Informationen verfügen.

4.3. Massnahmen des Bundesamts für Raumentwicklung ARE

4.3.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Die bestehenden Probleme der Integration in unterschiedlichen Bereichen (Bildung, Arbeit, Soziale Sicherheit, Gesundheit, etc.)⁴³ konzentrieren sich räumlich auf die Agglomerationen. Innerhalb der Agglomerationen sind namentlich die Kernstädte sowie einzelne Agglomerationsgemeinden betroffen.

4.3.2. Darlegung der Ursachen

Knapp 75 % der Bevölkerung der Schweiz lebt in Agglomerationen. Der Ausländeranteil in den Agglomerationen betrug im Jahr 2000 24 %, in den Kernstädten 28 % (ländlicher Raum: 12,5 %; Gesamtschweiz 20,5 %). Zunehmend weisen auch einzelne Gemeinden im ersten Agglomerationsgürtel steigende Ausländeranteile auf.⁴⁴ Die Reaktion der Gemeinden auf Kumulierung von Integrationsschwierigkeiten in Teilen ihres Gebiets ist unterschiedlich. Die grösseren Städte haben aus eigener Kraft integrationspolitisches Know-How aufgebaut und übernehmen damit regionale und überregionale Aufgaben. In vielen kleineren Städten und Gemeinden besteht dagegen die Gefahr, dass das erforderliche Wissen und die Ressourcen fehlen.

4.3.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Der Bund hat Ende 2001 die Agglomerationspolitik des Bundes mit dem Anliegen lanciert, die Agglomerationen bei der Lösung ihrer Probleme zu unterstützen. Über Anreize und fachliche Unterstützung sollen die Agglomerationen zu vermehrter Zusammenarbeit und Koordination angehalten werden. Für eine verbesserte Koordination und Priorisierung auf Agglomerationssebene schlägt der Bund die Erarbeitung von so genannten "Agglomerationsprogrammen" vor.

Bisher konzentrierten sich die meisten Agglomerationen darauf, "Agglomerationsprogramme" in den Bereichen Siedlung und Verkehr zu erarbeiten, um in den Genuss der Agglomerationsverkehrsfinanzierung im Rahmen des Infrastrukturfonds zu gelangen. Der finanzielle Anreiz hat dabei entscheidend zu einer Verstärkung der Koordination und Kooperation beigetragen.⁴⁵

Ein Bedarf für eine vermehrte Kooperation und Koordination auf regionaler Stufe besteht indes nicht nur im Bereich Agglomerationsverkehr, sondern auch in anderen Bereichen wie Sozialpolitik, Integrationspolitik, Kulturpolitik, Sportpolitik, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Wohnungspolitik etc. Das ARE plant deshalb in Zusammenarbeit mit anderen Bundesämtern sowie mit den Kantonen und Gemeinden, die Möglichkeiten und Zweckmässigkeit einer agglomerationsweiten Kooperation in anderen Politikbereichen zu prüfen. Aufgrund des vorliegenden Bundesratsauftrags Integrationsmassnahmen setzt das ARE einen ersten Schwerpunkt auf die Integrationspolitik. Die Massnahme eines Agglomerationsprogrammes

⁴³ Siehe Kapitel 2.2. bis 2.4. Ausführlicher in BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. BFM: Bern.

⁴⁴ Monitoring Urbaner Raum Schweiz; A3, Soziodemografische Struktur der Agglomerationsbevölkerung (www.agglomeration.ch → Monitoring Urbaner Raum).

⁴⁵ Agglomerationspolitik des Bundes: Zwischenbericht 2006 (Bundesratsbeschluss vom 31. Januar 2007).

Integrationspolitik geht über die Entwicklung von "Projets urbains" in einzelnen Wohngebieten (siehe Kapitel 3) hinaus und zielt auf eine kohärente und zwischen den Agglomerationsgemeinden abgestimmte Integrationspolitik in allen Bereichen, welche in der Zuständigkeit der Gemeinden liegen.

4.3.4. Ausbau bestehender Massnahmen des ARE

Massnahme 1:

Erarbeiten von Vorschlägen zur Umsetzung der Integrationspolitik und -förderung mittels eines "Agglomerationsprogramms": Das ARE erarbeitet gemeinsam mit Vertretern aus Gemeinden, Kantonen, Bundesbehörden und weiteren geeigneten Partnern Vorschläge, wie auf Agglomerationsebene eine wirksame Integrationsförderungs politik umzusetzen ist.

4.4. Massnahmen des Bundesamts für Gesundheit BAG

4.4.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Verschiedene Grundlagenarbeiten, welche im Auftrag des BAG und unter der Mitarbeit des BFM zur Definition der Nachfolgestrategie im Bereich Migration und Gesundheit (Phase II) durchgeführt wurden, zeigen, dass die Beeinträchtigung der gesundheitlichen Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten im Wesentlichen auf drei Gruppen von Faktoren zurückzuführen ist:

- *Materielle und psychosoziale Belastungen:* Eine ungünstige sozioökonomische Lage, belastende Arbeitsbedingungen und ein unsicherer Aufenthaltsstatus sind Faktoren, die für Teile der Migrationsbevölkerung im Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung erhöhte gesundheitliche Belastungen darstellen. Auch die Migrationserfahrung kann unter Umständen die Gesundheit beeinträchtigen.
- *Gesundheitsbezogene Verhaltensweisen:* Im Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung zeigen Personen mit Migrationshintergrund tendenziell ein erhöhtes Risikoverhalten in Bezug auf die eigene Gesundheit (Tabakkonsum, ungesunde Ernährung, Übergewicht, zu wenig Bewegung). Sie sind schlechter über das Gesundheitssystem informiert und nutzen Präventions- und Gesundheitsförderungsangebote wie z.B. Untersuchungen zur Krebsvorsorge weniger.
- *Ausgestaltung des Gesundheitssystems:* Das schweizerische Gesundheitssystem ist noch zu wenig migrationsgerecht. Nachholbedarf besteht vor allem hinsichtlich der Zugänglichkeit und der Adäquatheit des Leistungsangebots, der transkulturellen Kompetenz des Gesundheitspersonals sowie des Einsatzes von interkultureller Übersetzung.

Insbesondere das im Jahre 2004 erstmals durchgeführte *Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung in der Schweiz (GMM)* zeigt auf, dass grosse Teile der Migrationsbevölkerung aus sozialepidemiologischer Perspektive besonders risikobehaftet und vulnerabel sind.⁴⁶

⁴⁶ Problemfelder in der Migrationsbevölkerung sind insbesondere: eine erhöhte peri-, neo-, und postnatale Sterblichkeit, eine grössere Rate an Abtreibungen sowie an Schwangerschafts- und Geburtskomplikationen, schlechtere Zahngesundheit bei Kindern und Jugendlichen, häufigere Betroffenheit durch sexuell übertragbare, parasitäre oder infektiöse Krankheiten sowie durch weibliche Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation FGM), mehr psychische

4.4.2. Darlegung der Ursachen

Gesundheitsdeterminanten sind vielfältig und stehen miteinander in Wechselwirkung. Neben persönlichen Faktoren wie Alter, Geschlecht und genetischen Dispositionen wirken sich sowohl politische, ökonomische, gesellschaftliche und umweltbezogene Rahmenbedingungen als auch konkrete Beschäftigungs- und Lebensbedingungen auf die Gesundheit aus. Mit dem Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung in der Schweiz (GMM) konnte der Zusammenhang zwischen erlebter Diskriminierung, fehlender sprachlicher Integration oder sozialer Lage einerseits und der Gesundheitssituation andererseits belegt werden. Menschen, die geringe Möglichkeiten haben, die ungünstigen materiellen und gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen sie leben, zu verbessern, sind tendenziell auch gesundheitlich benachteiligt.

4.4.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Das WHO-Ziel der gesundheitlichen Chancengleichheit ist auch in der Schweizer Bundesverfassung zu finden. Zur besseren Erreichung dieses Ziels hat der Bund unter der Federführung des Bundesamts für Gesundheit und Mitarbeit des Bundesamts für Migration in den Jahren 2002-2007 die Strategie „Migration und Gesundheit“ umgesetzt. Um den chancengleichen Zugang zu Leistungen der Gesundheitsvorsorge (Prävention, Gesundheitsförderung) und der Gesundheitsversorgung sowie zu Informationen über das Gesundheitssystem zu fördern, wurden folgende Massnahmen ergriffen:

Im Bereich *Bildung* wurden Bildungsangebote zur Entwicklung transkultureller wie auch migrationsspezifischer Kompetenz für in Gesundheitsberufen tätige Fachleute entwickelt sowie eine zertifizierte Ausbildung zur/m interkulturellen Übersetzer/in aufgebaut.

Im Bereich *Information/Prävention/Gesundheitsförderung* setzte sich der Bund für die systematische Förderung der Informationsvermittlung über das Gesundheitssystem wie auch der Prävention und der Gesundheitsförderung in der Migrationsbevölkerung ein. Zudem wirkte er darauf hin, dass das Thema Migration und Gesundheit in die wichtigsten leistungserbringenden Dienste in der Schweiz eingebracht wird.

Im Bereich *Gesundheitsversorgung* wurden Projekte initiiert, die darauf ausgerichtet sind, die Angebote bereits bestehender Institutionen des Gesundheitswesens (insbesondere der Spitäler) leichter zugänglich zu machen. Namentlich förderte der Bund auch den Einsatz von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern, indem Leistungsverträge mit Stellen abgeschlossen wurden, die professionelle interkulturelle Übersetzung vermitteln.

Im Handlungsfeld *Therapieangebote für Traumatisierte im Asylbereich* wurden gemeinsam mit dem BFM bereits bestehende spezialisierte Therapieangebote für Traumatisierte mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive unterstützt und eine Dezentralisierung der Therapieeinrichtungen bewirkt.

Im Bereich *Forschung* wurden mit einzelnen Projekten gezielt problemorientierte Grundlagenforschungen unterstützt sowie eine für die Schweiz erstmaligen breiten Gesundheitsbefragung unter der Migrationsbevölkerung (Gesundheitsmonitoring GMM) durchgeführt.

Gesundheitsstörungen (insbesondere bei Opfern von Krieg, Gewalt und Folter), erhöhtes Risikoverhalten in Bezug auf die eigene Gesundheit (wie z.B. Tabakkonsum, ungesunde Ernährung, Übergewicht, zu wenig Bewegung), mehr Erwerbstätigkeit unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen (höheres Unfallrisiko und berufsbedingte Beschwerden), geringere Informiertheit über die Funktionsweise des schweizerischen Gesundheitssystems, erhöhte Zugangsbarrieren zur Gesundheitsversorgung, geringeres Interesse an Vorsorgeuntersuchungen (z.B. Früherkennung von Krebs), geringere Nutzung der bestehenden Präventions- und Gesundheitsförderungsangebote.

Die Gesamtevaluation der Bundesstrategie „Migration und Gesundheit 2002-2007“ und ihre Umsetzung stellt dieser im Wesentlichen ein gutes Zeugnis aus: Ihre Ziele werden als relevant und die Lösungsansätze mehrheitlich als geeignet bezeichnet.

4.4.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BAG

Massnahme 1:

Umsetzung der Strategie "Migration und Gesundheit" Phase II: Das BAG führt für die Jahre 2008-2013 die Bundesstrategie „Migration und Gesundheit“ weiter, indem die Massnahmen noch stärker in den Regelstrukturen verankert werden. Die Strategie ist auf vier Handlungsfelder ausgerichtet: Prävention und Gesundheitsförderung, Gesundheitsversorgung, Aus- und Weiterbildung im Gesundheitswesen und Forschung. Hinzu kommt die Querschnittsaufgabe Mainstreaming Migration. Die Strategie ist vom Bundesrat am 27. Juni 2007 gutgeheissen worden.

4.5. Massnahmen des Bundesamts für Kultur BAK

4.5.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Der Erwerb von Kenntnissen einer Landessprache stellt eine Voraussetzung zur Kommunikation und Information dar. Mangelnde Sprachkenntnisse können die Chancen in Integrationsbereichen wie Schule, Berufsbildung, Arbeit oder an der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gefährden. 9 % der Gesamtbevölkerung der Schweiz gab in der Volkszählung 2000 eine Nicht-Landessprache als Hauptsprache an. Dieser Anteil ist in den letzten 15 Jahren konstant geblieben. Eine verbreitete Verwendung von Nicht-Landessprachen als Hauptsprache ist vor allem bei Personen der zweiten Migrationwelle festzustellen. Die Lebensumstände von 7 % aller erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer führen dazu, dass sie weder am Arbeitsplatz noch in ihrer gesellschaftlichen Umgebung regelmässig eine Landessprache anwenden können. Wegen Mangel an Sprachkenntnissen besonders von Desintegration betroffen sind Jugendliche, die nach der obligatorischen Schulzeit in die Schweiz gekommen sind oder Personen in tief qualifizierten Anstellungen mit grossen Arbeitspensen und geringer Bildung.

4.5.2. Darlegung der Ursachen

Ursachen von mangelnden Sprachkenntnissen sind unter anderem auf Bildungsferne, mangelnde Lerngewohnheiten und fehlende Möglichkeiten und Motivation zur Sprachanwendung bei einem Teil der ausländischen Bevölkerung zurückzuführen. Auch die mangelnde Beherrschung der Erstsprache (Herkunftssprache) ist ein Faktor, der den Erwerb von einer Fremdsprache erschwert.

Gute Fähigkeiten in der Erstsprache erleichtern wesentlich den Erwerb einer zweiten Sprache und verbessern dadurch die Integration und den Schulerfolg der Migrantenkinder. Die positiven Effekte des Erstsprachunterrichts sind wissenschaftlich belegt.⁴⁷ Die Förderung der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) liegt somit im Interesse der Migrantinnen und Migranten selbst wie auch der Schweiz als Aufnahmeland. Die EDK ihrerseits empfiehlt

⁴⁷ Müller, Romano (1997): Sozialpsychologische Grundlagen des schulischen Zweitspracherwerbs bei MigrantenschülerInnen. Theoretische Grundlagen und empirische Studien bei zweisprachigen und einsprachigen SchülerInnen aus der 6.–10. Klasse in der Schweiz. Sauerländer. Aarau et al. / Reich, Hans H.; Roth, Hans-Joachim et al. (2002): Spracherwerb zweisprachig aufwachsender Kinder und Jugendlicher. Ein Überblick über den Stand der nationalen und internationalen Forschung. SIZ SchulinformationsZentrum. Hamburg.

die Unterstützung der Kurse HSK auf allen Stufen (Empfehlungen der EDK zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24./25. Oktober 1991).

4.5.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Aufgrund des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia (SR 432.28) und den Richtlinien vom 22. Mai 1990 über die Verwendung des Kredits zur Förderung der Kinder- und Jugendliteratur unterstützt das Bundesamt für Kultur (BAK) im Bereich der Sprachförderung folgende Massnahmen, welche zur Verbesserung der Integration beitragen:

Das Bundesamt für Kultur unterstützt den Verein Bücher ohne Grenzen (*Association livres sans frontières*), welcher interkulturelle Bibliotheken einschliesst. Die Ziele der interkulturellen Bibliotheken sind: Schaffung von Möglichkeiten, Bücher in der jeweiligen Muttersprache zu lesen, Förderung des interkulturellen Austausches durch Zugang zu Literatur und Dokumentationen aus verschiedenen Ländern und Sprachgebieten sowie Ermutigung von Kindern und Jugendlichen, die seit kurzem in der Schweiz leben, die Muttersprache und Beziehungen zur Herkunftssprachgemeinschaft zu pflegen.

Unterstützung der *Stiftung Bibliomedia*: Die Bibliomedia setzt sich für die Sicherstellung und Verbesserung des Zugangs zu Büchern und Medien in der ganzen Schweiz ein. Durch ihre Aktivitäten unterhält die Stiftung ein dichtes Netzwerk von Bibliotheken in allen Regionen des Landes und erleichtert die Arbeit der Bibliothekarinnen und Bibliothekaren. Dank des fremdsprachigen Bücherangebots (gegenwärtig in sieben Sprachen) wird der Besuch von Bibliotheken durch Personen mit Migrationshintergrund gefördert. Der Beitrag des BAK für die Periode 2004-2007 betrug rund 7,5 Millionen Franken.

Im Entwurf *des Sprachengesetzes* ist eine Bestimmung zur Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache enthalten (Art. 16 Bst c). Damit sind die Sprachen der Migrantinnen und Migranten sowie das Rätoromanische und das Italienische ausserhalb der traditionellen Sprachgebiete angesprochen. Heute besteht in der Schweiz ein fakultatives Angebot von Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur (Kurse HSK) in allen grösseren Nicht-Landessprachen sowie in Italienisch für italienische und Französisch für französische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Die Kurse HSK werden mehrheitlich von den Herkunftsländern zusammen mit den Elternorganisationen finanziert und durchgeführt. Das Angebot konzentriert sich auf Gemeinden mit grossem Anteil an Kindern aus Migrantenfamilien, vor allem in städtischen Zentren der Kantone Zürich, Basel und Genf.

4.5.4. Massnahmen des BAK

Die bestehenden Massnahmen werden weitergeführt. Es werden keine weiteren Massnahmen entwickelt. Das BAK wird zusätzliche integrationswirksame sprachpolitische Massnahmen entwickeln, falls das Parlament entsprechende Bestimmungen im Sprachengesetz verabschiedet.

4.6. Massnahmen des Bundesamts für Sport BASPO

4.6.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

In verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie der Arbeitswelt, aber auch der Schule und den Strukturen der Freizeitgestaltung wie beispielsweise dem organisierten Sport (Vereine, Klubs etc.) bestehen Tendenzen der sozialen Aus- oder Abgrenzung eines Teils der ausländischen Bevölkerung. In den vielen Sportvereinen sind Ausländerinnen und

Ausländer untervertreten. Ebenfalls erhalten oder übernehmen sie in den Vereinen nur in geringem Ausmasse Funktionen in der Freiwilligenarbeit. In der Teamsportart Fussball hingegen sind Aktivmitglieder mit Migrationshintergrund proportional gut bis übervertreten. Kulturelle Vielfalt wirkt hier einerseits bereichernd und leistungssteigernd, andererseits besteht – latent bis manifest – vor allem im Wettkampfbereich ein steigendes Konfliktpotenzial.

4.6.2. Darlegung der Ursachen

Für die Aus- oder Abgrenzung im organisierten Sport gibt es Ursachen auf beiden Seiten: Einerseits können die bestehenden Strukturen der Vereine unbewusst oder bewusst abschreckend oder gar ausgrenzend wirken, andererseits erschweren fehlende Kenntnisse und mangelndes Vertrauen der ausländischen Bevölkerung den Kontakt beziehungsweise den Einstieg in einen Verein. Weiter ist festzustellen, dass sich die ausländische Bevölkerung stark in Quartieren mit schlechtem Standortfaktor konzentriert. In diesen Quartieren fehlt das Freizeitangebot weitgehend, was oft zu problematischer Freizeitgestaltung der Jugendlichen bis hin zu grenzüberschreitendem Verhalten (Aggression und Delinquenz) führen kann. Eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine gute Integration in die Gesellschaft werden dadurch schwierig.

Soziale Kontakte, die beispielsweise eine Vereinsmitgliedschaft mit sich bringen würde, sind wichtig für das Erlernen einer Sprache, für den Bildungserfolg und die berufliche Eingliederung sowie das soziale Zusammenleben.

Massnahmen im Bereich des Sports und der Freizeitgestaltung reduzieren Aus- und Abgrenzungstendenzen und verbessern die Integrationsmöglichkeiten beträchtlich. Menschen mit vielfältigen Hintergründen und unterschiedlichen Stärken und Schwächen sollen, zum Nutzen aller, in soziale Netzwerke (wie z.B. demjenigen des organisierten Sports) eingebunden werden.

4.6.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Das Konzept für eine Sportpolitik der Schweiz wurde im November 2000 durch den Bundesrat verabschiedet. Es definiert Schwerpunkte und Ziele verschiedener Förderbereiche wie Gesundheit, Bildung, Leistung, Wirtschaft und Nachhaltigkeit. Das Konzept setzt sich ausserdem zum Ziel, Fairplay, Gewalt- und Suchtprävention sowie soziale Integration speziell zu fördern, was dann auch bei einigen integrationsrelevanten Projekten mittels (finanzieller) Unterstützung und Beratung geschah. Ein überaus grosses Integrationspotenzial eröffnet sich angesichts der quantitativen Daten von Jugend+Sport (J+S) aus dem Jahr 2006: ca. 550'000 Kinder und Jugendliche beteiligten sich an J+S-Sportaktivitäten, welche von über 53'000 engagierten Leiterinnen und Leitern ausgebildet und in ihrer Persönlichkeitsentwicklung begleitet wurden. Einen bedeutenden Beitrag zur Integration der ausländischen Bevölkerung leisten auch die rund 22'000 Sportvereine. Insgesamt stärken sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Kohäsion).

Massnahmen, die zur Verbesserung der Integration der ausländischen Bevölkerung beitragen sollen, wurden bisher am BASPO beziehungsweise an der Eidg. Hochschule für Sport (EHSM) in verschiedenen Bereichen entwickelt und unterstützt:

Aus- und Fortbildungsmassnahmen: Die EHSM führt integrationsrelevante Aktivitäten im Bereich der Aus- und Fortbildung durch: Aktuell erfolgt bereits – alle zwei Jahre – die

Durchführung des Curriculums im Berufsfeld APA (adapted physical activity – Sportförderung bei speziellen Zielgruppen) für Sportstudierende sowie ein eineinhalb jähriger Nachdiplomkurs Sport für Fachleute aus sozialen Institutionen; weiter findet alle zwei Jahre ein 3-tägiger Sportlehrgang für Mitarbeiter von Asylzentren an der EHSM statt. Grundlagen für Fortbildungsmodul für Lehrpersonen und Sportleitende wurden im Forschungs- und Entwicklungsprojekt "Begegnung durch Bewegung" (2005-07) erarbeitet.

Forschung und Entwicklung: Als Produkt von "Begegnung durch Bewegung", dem anwendungsorientierten Forschungs- und Entwicklungsprojekt (Kooperation zwischen EHSM und Swiss Academy for Development (SAD), sind Module für Lehrerinnen und Lehrer sowie Leiterinnen und Leiter in Vorbereitung, welche die Verbindung zwischen Schule und Verein stärken sollen. Ein Umsetzungs-Handbuch für Schlüsselpersonen (Lehrer/innen und Vereinsleiter/innen) wird demnächst publiziert und soll in der Folge als Interventionsinstrument auf breiter Ebene (insbesondere in Schulklassen mit hohem Ausländeranteil) getestet und wissenschaftlich evaluiert werden.

Vernetzung: Eine Bestandesaufnahme von sportspezifischen Integrationsprojekten wurde realisiert und im Rahmen eines Austauschworkshops, zusammen mit EKA, FRB, SAD, interessierten Partnern zugänglich gemacht.

Projektberatung und (Teil-)finanzierung durch das BASPO: Über die gezielte Unterstützung und Mitfinanzierung von innovativen Projekten kann, zum Nutzen aller, ein wichtiger Knowhow-Gewinn erzielt werden. So wurden Projekte im Bereich des organisierten Sports (z.B. "Teamplay" und "Umgang mit Vielfalt" im Kanton Luzern) unterstützt, aber auch solche, die sich ausserhalb der etablierten Sport-Strukturen bewegen wie beispielsweise Projekte zur Quartierentwicklung (z.B. im Kanton Schaffhausen), zur Durchführung von Integrationsolympiaden (Langenthal) und Midnight-Basketball-Turnieren (in mehreren Städten), zur Stärkung der Freiwilligenarbeit und zur Ausbildung von ausländischen Frauen als Gymnastikleiterinnen.

Das BASPO ist weiter in der Sport- und Entwicklungskooperation⁴⁸ tätig und hat verschiedene Publikationen und Unterlagen veröffentlicht.⁴⁹

⁴⁸ Internationale Dimension: Sport- und Entwicklungskooperationen ("sport and development") BASPO-Unterlagen zum Thema, entstanden in den letzten Jahren. Das BASPO arbeitet seit 2002 in der nationalen DEZA-Arbeitsgruppe "Sport und Entwicklung" aktiv mit, war Gastgeberin von zwei internationalen Kongressen "sport and development" (2003 und 2005) und hatte die Projektleitung des internationalen Jahres des Sports und der Sporterziehung (2005) inne. Operativ läuft eine erfolgreiche Bildungszusammenarbeit mit dem westafrikanischen Land Côte d'Ivoire und seinem "Institut National de la Jeunesse et des Sports" (INJS) in Abidjan.

⁴⁹ Folgende Publikationen und Unterlagen sind als Produkt durchgeführter Projekte und bisheriger Erfahrungen am BASPO in Magglingen entstanden und stehen einem interessierten Fachpublikum zur Verfügung: Publikation "Bewegung, Spiel und Sport mit Asylsuchenden" für Flüchtlingsbetreuer (2000); Schwerpunktnummer der BASPO - Zeitschrift *mobile* (5/2004) zum Thema "Integration"; Projekt-Dossier für Workshop BASPO, EKA, SAD, FRB (2005); Unterlagen, Publikation zum EHSM / SAD-Projekt (z.B. "Orientierungs - Lauf zur Integration in Land und Sprache", 2005); Beiträge in Zeitschriften und Publikationen (TANGRAM Nr. 15. April 2004, DEZA-Publikation "Sport für Entwicklung und Frieden - 2005); "Begegnung durch Bewegung", Handbuch für Unterricht und Training (erscheint Mitte 2007).

4.6.4. Zusatzmassnahme des BASPO

Zusatzmassnahme 1:

Aufbau und Entwicklung eines Kompetenzzentrums "Sport und Integration" im

BASPO: Die Thematik Integration im und durch den Sport soll am BASPO so verankert werden, dass ein Übergang von projektgebundenen und somit zeitlich beschränkten Aktivitäten zur langfristigen Arbeit im Sinne einer Kompetenzstelle "Sport und Integration" stattfindet. Erarbeitete Grundlagen stehen schweremotig den drei Zielbereichen öffentliche Schule, organisierter (vereins-gebundener) Sport und nicht-organisierter (vereins-ungebundener) Sport zur Verfügung. Die Arbeitsbereiche sind dabei wie folgt angesiedelt (siehe auch Anhang): Aus- und Fortbildungsmassnahmen, Forschung und Entwicklung, Vernetzung, Projektberatung und (Teil-)finanzierung durch das BASPO, Internationale Dimension: Sport- und Entwicklungskooperationen ("sport and development").

4.7. **Massnahmen des Bundesamts für Statistik BFS**

4.7.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Eine Beurteilung beziehungsweise Messung der Integrationsprozesse in der Gesellschaft ist sehr schwierig. Zu einem wichtigen Teil mangelt es an aktuellen und verlässlichen Daten, um empirisch fundierte Vergleiche hinsichtlich Schulerfolg, Berufsbildungserfolg, Arbeitsmarktpartizipation etc. der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung zu machen. Die verfügbare statistische Information ist vor allem unzureichend hinsichtlich der differenzierten Erfassung der Zielgruppen der Integration. Daher kann die Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit Blick auf die vorliegenden Fakten und Ursachen nur annähernd bestimmt werden.

4.7.2. Darlegung der Ursachen

Die Statistiken werden heute grösstenteils aus Verwaltungsdaten gewonnen. Daher sind die von der öffentlichen Statistik verwendeten Kategorien stark mit politisch-rechtlichen Definitionen verknüpft. Noch immer ist die Unterscheidung Schweizer-Ausländer das dominante Gliederungskriterium. Bei bestehenden statistischen Repräsentativbefragungen ist der Migrationsstatus beziehungsweise der Umstand, dass eine Person aus dem Ausland zugewandert ist, in der Regel kein Bestandteil des Fragenkatalogs.

Integrationsrelevante Analysen müssen nach Alter, Geschlecht, Herkunft, Anwesenheitsdauer, individuellen und sozialen Ressourcen sowie Motiven der Migration unterscheiden. Diese Informationen sind aber – mit Ausnahme der demografischen Grunddaten – in vielen statistischen Erhebungen nicht oder nicht in der nötigen Qualität erfasst, und es muss auf Annäherungen zurückgegriffen werden. Zudem ist es oft schwierig, die Nachkommen von Migrantinnen und Migranten in den statistischen Daten zu erkennen.

4.7.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Das BFS hat damit begonnen, der Anwesenheitsdauer und dem Migrationsstatus vermehrt Beachtung zu schenken und auch Informationen zur "zweiten Generation" zu erheben (so insbesondere in der Volkszählung und in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE). Bei Erhebungen im Bildungsbereich (wie z.B. PISA) gehört die Ermittlung des Migrationshintergrunds heute bereits zum Standard, um die Integration ins Bildungssystem unabhängig von der Staatsangehörigkeit beurteilen zu können.

Wegen der unzureichenden Datengrundlage und fehlenden Ressourcen ist das BFS kurz- und mittelfristig nicht in der Lage, die fehlenden Kennzahlen zur Integration umfassend bereitzustellen und regelmässig zu aktualisieren. Eine wichtige Wissenslücke bleibt somit vorläufig weiterhin bestehen. Besondere Anstrengungen werden im Bereich der polizeilichen Kriminalstatistik und der Sozialhilfestatistik unternommen, um vergleichbare und aussagekräftige Daten für ausländische und schweizerische Personen zu gewinnen.

Zur Verbesserung der statistischen Datengrundlage beabsichtigt das BFS mittelfristig ein integriertes statistisches Informationssystem über Personen und Haushalte aufzubauen, welches den europäischen Anforderungen Rechnung trägt und die nationalen Bedürfnisse angemessen berücksichtigt. Dieses System setzt sich aus Registerdaten, heute bestehenden Erhebungen (z.B. SAKE) und neuen, ergänzenden Erhebungen zusammen. Die Auswertung von Registerdaten und ergänzenden Erhebungen lösen ab 2010 die bisherige Volkszählung ab. Mit einer jährlichen Auswertung von Personenregistern des Bundes, der Kantone und Gemeinden werden die demografischen Basisinformationen gewonnen. Befragungen, eine jährliche Strukturerhebung der nicht in Registern enthaltenen Merkmale, eine Omnibusbefragung zu Einstellungen und Werthaltungen und fünfjährige thematische Stichprobenerhebungen zu Schwerpunktthemen wie Gesundheit, Mobilität, Familie und Generationen, kulturelle Vielfalt und Integration sowie Aus- und Weiterbildung ergänzen diese Informationen.

In diesem Zusammenhang werden konzeptionelle Vorgaben erarbeitet, um die Zielgruppen der Integration durch die Aufnahme von harmonisierten Schlüsselmerkmalen identifizieren zu können. Darauf abgestützt soll ein Indikatorenset geschaffen werden, welches über Strukturen und Prozesse der Integration regelmässig, systematisch und kohärent informiert. Ziel dieser Aktivitäten ist die Produktion und regelmässige Nachführung von aktuellen und verlässlichen statistischen Indikatoren, welche eine wichtige Wissensgrundlage für informierte und transparente Entscheidungen und Einschätzungen zukünftiger Entwicklungen im Integrationsbereich bilden.

4.7.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BFS

Massnahme 1:

Indikatorenset zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Erstellen der Datenbasis für die regelmässige Berechnung und Nachführung von bereits heute verfügbaren Schlüsselindikatoren für einzelne Migrantengruppen. Kurzfristiges Ziel ist die Berechnung einer ersten Serie von ca. 15 Schlüsselindikatoren auf der Basis bestehender Register und Erhebungen (Zentrales Ausländerregister ZAR, automatisiertes Personenregister AUPER, Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE) ab 2008.

Massnahme 2:

Revision Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS): (in Zusammenarbeit mit dem Fedpol → siehe auch Massnahmen Fedpol): Die kantonalen und nationalen polizeilichen Kriminalstatistiken werden komplett revidiert. Es wird eine nationale Datenbank sämtlicher spezifizierten polizeilichen Ereignisse aufgebaut. Anhand detaillierter Angaben zu den Tatverdächtigen und den Opfern werden differenzierte Analysen zum Aufkommen, zur Struktur und zur Entwicklung der Delinquenz und Opferwerdung von ausländischen Personen durchgeführt. Mittels systematischer Vergleiche der schweizerischen mit der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung werden Indikatoren zu allfälligen Integrationsdefiziten erarbeitet und kontinuierlich weitergeführt.

Massnahme 3:

Weiterer Aufbau der Sozialhilfestatistik (SHS): Die Sozialhilfestatistik im engeren Sinn ist in den Jahren 2001 bis 2005 realisiert und in den Kantonen eingeführt worden. In einer zweiten Etappe werden im Laufe der nächsten 3 Jahre weitere vorgelagerte Bedarfsleistungen miteinbezogen (Sozialhilfestatistik im weiteren Sinne). Es wird eine nationale Datenbank aufgebaut, die alle Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und weitere wichtige bedarfsabhängige Sozialleistungen umfasst. Anhand detaillierter Angaben können Informationen zum Bestand, zur Entwicklung und zu spezifischen Personengruppen in der Sozialhilfe sowie zu sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen zur Verfügung gestellt werden.

4.7.5. Zusatzmassnahme des BFS

Zusatzmassnahme 1:

Ausbau und Weiterentwicklung des Indikatorensets zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Mittelfristiges Ziel ist die Verbesserung der unvollständigen und heterogenen Datenlage im Rahmen des aufzubauenden, integrierten statistischen Informationssystems über Personen und Haushalte auf der Grundlage von Register- und Befragungsdaten. Fachliche Konzepte sind zu erstellen, damit die Zielbevölkerung der Integration in den Erhebungen im notwendigen Differenzierungsgrad erfasst werden kann. Fragenkataloge, welche insbesondere über die soziokulturelle Dimension der Integration informieren können, sind auszuarbeiten. Die Datenbank über Integrationsindikatoren ist zu erweitern. Für eine zeitgerechte und adäquate Umsetzung des Zieles sind zusätzliche Mittel notwendig und werden beantragt.

4.8. Massnahmen des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV

4.8.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Ungefähr ein Drittel der älteren Migrantinnen und Migranten bleiben während ihrer Pension in der Schweiz, ein Drittel kehrt in ihr Herkunftsland zurück und ein Drittel verbringt das Rentenalter in beiden Ländern. Diese Personen müssen über ihre Rechte, Pflichten und Möglichkeiten im Alter informiert werden, damit sie entscheiden können, ob sie in der Schweiz bleiben oder nicht. 110'000 Ausländerinnen und Ausländer, die 65 Jahre oder älter sind und in der Schweiz leben, ziehen immer öfters eine Pflege im Altersheim oder einer medizinisch-sozialen Institution in Erwägung. Die betroffenen Institutionen sind doppelt besorgt über die Integration der Migrantinnen und Migranten: Einerseits haben einige ihrer Kunden und andererseits auch ein Teil des Personals einen Migrationshintergrund.

Eine Erhebung im Jahre 2002 hat ergeben, dass von über 50 % der in der Schweiz lebenden Jugendlichen mindestens ein Elternteil einen ausländischen Pass besitzt. Der Anteil ausländischer Jugendlicher zwischen 14 und 17 Jahren ist in den letzten 20 Jahren von 14 % auf 21 % aller Jugendlichen gestiegen. Hingegen hat eine Erhebung zur Mitgliederstruktur der Pfadibewegung Schweiz bestätigt, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen von ausländischen Eltern im Vergleich zum schweizerischen Mittel klein ist (3-10 % je nach Altersstufe). Auch andere Jugendverbände kommen zu der Einschätzung, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund stark untervertreten sind. In allen grossen Jugendverbänden besteht jedoch eine zunehmende Sensibilität für die Problematik verbunden mit Pilotvorhaben und Ausbildungsanstrengungen, um eine Öffnung der Jugendverbandsarbeit zu erreichen.

4.8.2. Darlegung der Ursachen

Die Integration von Migrantinnen und Migranten im Alter stellt eine Herausforderung dar für Heime, medizinisch-soziale Einrichtungen und andere Hilfsorganisationen. Sowohl Sprachschwierigkeiten als auch andere Essgewohnheiten, Lebensweisen und Bräuche können Hindernisse im Bereich der Pflege und Hilfe darstellen.

Wissenschaftliche fundierte Aussagen über Gründe und Ursachen der Untervertretung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Jugendverbänden können nicht gemacht werden. Es können jedoch folgende mögliche Gründe genannt werden: der traditionelle Rekrutierungsmodus bewirkt ein Reproduzieren der Mitgliederstruktur, die Jugendverbandsarbeit ist bei Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund wenig bekannt, die in den Jugendverbänden aktiven Jugendlichen stammen mehrheitlich aus der Mittelschicht, in welcher Ausländerinnen und Ausländer untervertreten sind.

4.8.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Aufgrund von Artikel 101bis AHVG kann die Altersversicherung Subventionen für die Unterstützung im Alter ausrichten. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schliesst dazu Leistungsverträge mit Organisationen auf dem nationalen Niveau ab (bspw. Pro Senectute, CURAVIVA, Spitex Verband Schweiz, Rotes Kreuz Schweiz).

Gemäss Artikel 101bis AHVG wird beispielsweise das Projekt "Migrationsbus" mitfinanziert. Mit einer landesweiten Informationskampagne sollen die älteren Migrantinnen und Migranten einerseits auf Fragen die sich in der Rente und im Alter ergeben sensibilisiert werden. Andererseits soll die Zielgruppe über ihre Rechte und das Dienstleistungsangebot für ältere Personen informiert werden.

Jugendorganisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Sozialisation der Jugendlichen, der Partizipation am gesellschaftlichen Leben sowie bei der Erwerbung der Selbstständigkeit und beim Übernehmen der Verantwortung.

Auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG) gewährt der Bund Finanzhilfen an Jugendorganisationen, welche im ausserschulischen Bereich tätig sind (Vereine, Non-Profit-Organisationen). Es handelt sich dabei namentlich auch um Beiträge an die Aus- und Weiterbildung von Jugendlichen, welche in der Jugendarbeit in verantwortlicher Stellung tätig sind sowie an spezifische Projekte mit öffentlichem Charakter und von nationalem Interesse.

4.8.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BSV

Massnahme 3:

Förderung von integrationsrelevanten Projekten im Rahmen der Altershilfe:

Integrationsrelevanten Projekte, die den Bedürfnissen der älteren Migrantinnen und Migranten entsprechen, werden gefördert (nach Art. 101bis AHVG). Im Rahmen von laufenden und neuen Leistungsverträgen wird mit Vertragspartner vereinbart, gezielte Massnahmen für die ältere Migrationsbevölkerung zu entwickeln und umzusetzen.

Massnahme 4:

Ausbildung und Sensibilisierung der Jugendleiter und -leiterinnen zum Thema

Integration: Die revidierte Vereinbarung für Entschädigungen für Jugendleiterinnen beziehungsweise Jugendleiterausbildungen von Jugendorganisationen berücksichtigt das Integrationsanliegen.

4.9. Massnahmen des Bundesamts für Wohnungswesen BWO

4.9.1. Darlegung der Probleme

Haushalte ausländischer Herkunft sind unter den Haushalten mit vergleichsweise schlechter Wohnungsversorgung überproportional vertreten.⁵⁰ Zudem gehören sie zu den Haushalten mit überdurchschnittlich häufigen Wohnungswechseln.⁵¹ Beengte Wohnverhältnisse sind für Kinder und Jugendliche Anlass, sich mehr als andere im öffentlichen Raum aufzuhalten. Die häufigen Wohnungswechsel verhindern, dass sich ausländische Kinder und Erwachsene in Nachbarschaften einleben und lernen, die im alltäglichen Zusammenleben wichtigen Umgangs- und Verhaltensregeln zu respektieren.

4.9.2. Darlegung der Ursachen

Als Ursachen der schlechteren Wohnungsversorgung spielen nachfrageseitig der Mangel an finanziellen Ressourcen, fehlendes Wissen über das Funktionieren des Marktes und dessen Angebote, andere Präferenzen (z.B. Zahlungen ins Heimatland) sowie andere Wohnkulturen der Ausländerinnen und Ausländer eine Rolle. Angebotsseitige Ursachen sind ein Mangel an preisgünstigen und qualitativ guten Wohnungen, die sich in Siedlungen mit attraktivem Standort und integrationsfördernden Massnahmen, (namentlich bauliche und organisatorische Konzepte) befinden, sowie Diskriminierungen durch Mieter- und Vermieterschaft.

Die angebotsseitigen Ursachen sind ohne unerwünschte Eingriffe in den Markt schwierig zu beeinflussen, da Investoren aufgrund von Renditeüberlegungen in der Regel wenig Interesse zeigen, auch für die einkommensschwächere Nachfrage Wohnraum guter Qualität an zumutbaren Standorten zur Verfügung zu stellen. Es sind die gemeinnützigen Wohnbauträger (Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen, gemeinnützige AG's etc.), welche mit ihrer Verpflichtung zur Kostenmiete Gewähr leisten, dass ihr Wohnraum langfristig preisgünstig bleibt.

4.9.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Aufgrund des häufig fehlenden Eigenkapitals sind gemeinnützige Wohnbauträger für Neubauvorhaben und Gebäudeerneuerungen oftmals auf öffentliche Unterstützung angewiesen. Neben Finanzierungshilfen braucht es in einer Anfangsphase zusätzlich spezifische Vergünstigungen der Mieten teurerer Neubau oder erneuerten Wohnungen, damit diese an die Zielgruppen vermietet werden können. Gemeinnützige Wohnbauträger bieten zudem oftmals weitere Zusatzleistungen, die für die gesellschaftliche Integration und den Zusammenhalt von grosser Bedeutung sind. Dazu gehören Gemeinschaftsräume, Kindergärten und Horte sowie Mieterberatungen.

Öffnung im gemeinnützigen Sektor: Die Mittel der Wohnraumförderung des Bundes kommen heute im Mietsektor ausschliesslich gemeinnützigen Bauträgern und deren Mieterschaft zugute. Der gemeinnützige Sektor ist aufgrund der in einer gemeinsamen Charta

⁵⁰ Farago, Peter; Beat Brunner (2005): Wohnverhältnisse ausgewählter sozialer Gruppen. In: Wohnen 2000. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 75: Grenchen.

⁵¹ Farago, Peter; Beat Brunner (2004): Wohnverhältnisse in der Schweiz 1970 – 2000. Forschungsbericht BWO: Grenchen: S. 80ff.
www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de

festgehaltenen Ziele und der öffentlichen Unterstützung prädestiniert, einen wichtigen Integrationsbeitrag zu leisten (vgl. Beispiel im Kasten). Das gemeinnützige Angebot hat sich in jüngerer Zeit stark für ausländische Haushalte geöffnet, doch besteht bei verschiedenen Bauträgern noch Verbesserungspotenzial.

Beispiel: Siedlung Regina-Kägi-Hof in Neu-Oerlikon: Diese durch die Allgemeine Baugenossenschaft Zürich (ABZ) vor wenigen Jahren dank Unterstützung von Bund und Kanton Zürich erstellte Siedlung bietet in einem städtischen Entwicklungsgebiet mit generell hohem Mietzinsniveau Familienwohnungen an, die auch für einkommensschwache Haushalte erschwinglich sind. In der Überbauung mit 126 Wohnungen wird knapp ein Drittel von ausländischen Haushalten bewohnt, was für ein Neuangebot ein ungewöhnlich hoher Anteil ist. Kinder mit ausländischen Eltern wachsen zusammen mit einheimischen Kindern auf und sprechen schnell deren Sprache. Über die Gemeinschaftsräume und gemeinschaftsfördernde Aktivitäten der Siedlungskommission werden Kinder wie Eltern in die Siedlungsgemeinschaft integriert, sie lernen die hier geltenden Grundwerte und Verhaltensregeln kennen und der Gruppendruck der Siedlungsgemeinschaft bewirkt, dass diese auch respektiert werden. Dieses Beispiel⁵² zeigt, wie dank öffentlicher Unterstützung der Wohnbauträger ausländische Haushalte in sozial durchmischten Siedlungen und Quartieren wohnen können und nicht mit Wohnraum minderer Qualität in infrastrukturell schlecht ausgestatteten Quartieren mit bereits hohem Ausländeranteil Vorlieb nehmen müssen.

Gezielte Bundesdarlehen: Die Bundeskompetenz für die Wohnbauförderung ist in Artikel 108 BV festgehalten. Als Ausführungsgesetz dient seit 2003 das Wohnraumförderungsgesetz (WFG). Dieses sieht als Hauptinstrument Bundesdarlehen vor, mit denen die Wohnungsmieten für einkommensschwache Haushalte dank Verzicht auf die Verzinsung gezielt verbilligt werden können.

Indirekte Bundesmittel für gemeinnützigen Wohnungsbau: Der Bundesrat hat am 28. Februar 2007 beschlossen, auf die Ausrichtung dieser Darlehen, die im Rahmen des Entlastungsprogramm 03 für den Bundeshaushalt (EP 03) bis Ende 2008 sistiert worden war, künftig zu verzichten. Weitergeführt und im Finanzplan ab 2009 mit Mitteln versehen werden hingegen die so genannten indirekten Hilfen für den gemeinnützigen Wohnungsbau: Bundesbürgschaften für die Anleihen der Emissionszentrale der gemeinnützigen Bauträger (EGW) sowie zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de roulement, den die Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger im Auftrag des Bundes verwalten.

Gestützt auf Artikel 41 des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) vom 21. März 2003 fördert der Bund die *Wohnforschung* mit dem Ziel, die Markttransparenz zu erhöhen sowie das Wohnungsangebot und das Wohnumfeld zu verbessern. Dazu dienen jeweils vierjährige Forschungsprogramme, die das Amt zusammen mit der Eidgenössischen Kommission für Wohnungswesen (EKW) erstellt. Bereits im aktuellen Programm figuriert als Schwerpunkt die „Integration im Wohnungswesen“. Unter diesem Titel sind unter anderem Quartierentwicklungsprojekte unterstützt und evaluiert worden, auf die bei der Konzeption von "Projets urbains" (siehe Kapitel 3) aufgebaut werden kann. Weitere Themen der Forschungsarbeiten waren die Ursachen und Abläufe von Mieterkonflikten oder die spezifischen Wohnprobleme ausländischer Arbeitskräfte in Tourismusgebieten. Das BWO wird diese Arbeiten weiterzuführen und auch im Forschungsprogramm 2008-2011 einen Schwerpunkt „Integration“ setzen.

⁵² Hugentobler, Margrit; Hoffman, Marco (2006): KraftWerk1 und Regina-Kägi-Hof in Zürich – vier Jahre nach Bezug: Grenchen.
www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de

4.9.4. Ausbau bestehender Massnahmen des BWO

Massnahme 1:

Erarbeiten und Verbreiten von Empfehlungen für Planungsfachleute, Bauträger, Vermieter- sowie Mieterschaft im Bereich Integration und Wohnen: Im Rahmen der Forschungs- und Informationsmassnahmen sollen konkrete Empfehlungen und Massnahmenvorschläge erarbeitet werden. Ziel ist es, Planungsfachleute, Bauträger, Vermieter- und Mieterschaft im Hinblick auf Verbesserung des Zugangs zum Wohnungsmarkt, den Abbau von Versorgungsdefiziten sowie auf die Schaffung einer stabilen und langfristigen Wohnsituation der ausländischen Zielgruppen zu sensibilisieren. Finden sich gemeinnützige Bauträger, welche die Empfehlungen in Bauprojekten umsetzen, könnten diese mit Darlehen unterstützt werden, die im "Fonds de roulement" für Modellvorhaben reserviert sind.

4.10. Massnahmen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG

4.10.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern ist in der Schweiz in rechtlicher Hinsicht weitgehend erreicht. Im tatsächlichen Leben zeigen sich jedoch weiterhin grosse Ungleichheiten und Diskriminierungen. Beispielsweise verdienen in Erwerbsleben Frauen für die gleichwertige Arbeit nach wie vor weniger als Männer. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gestaltet sich schwierig. Der Zugang zum Erwerbsleben ist eingeschränkt. Frauen haben in Unternehmen schlechtere Aufstiegsmöglichkeiten als Männer und sind in Führungspositionen stark untervertreten. Bei Migrantinnen kumulieren sich Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts mit den Faktoren Herkunft und Aufenthaltsstatus. Sie stellen deshalb eine besonders gefährdete Gruppe dar.

4.10.2. Darlegung der Ursachen

Studien aus den In- und Ausland belegen, dass die Benachteiligungen von Frauen in Gesellschaft und Kultur stark verankert ist. Sie bewirken unter anderem, dass Frauen schlechtere Chancen haben sich beruflich zu qualifizieren und ökonomisch unabhängig zu werden. Bei Migrantinnen wirkt sich erschwerend aus, dass Fähigkeiten und Kompetenzen, die im Herkunftsland förderlich sind, in der Schweiz auf Grund der unterschiedlichen Kultur keine oder nur eine marginale Bedeutung haben. Oft führt auch eine fehlende Ausbildung verbunden mit ungenügenden Sprachkenntnissen und fehlenden sozialen Beziehungen zu einer gewissen Ausgrenzung.

4.10.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann kann im Rahmen der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz (Artikel 14 und 15 GIG) Projekte unterstützen, welche die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben fördern. Die Förderbereiche umfassen den Zugang zum Erwerbsleben, die Gleichstellung am Arbeitsplatz und die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zudem können Beratungsstellen mitfinanziert werden, die Frauen bei beruflichen Fragen informieren und beraten. Im Rahmen dieser Finanzhilfen werden auch Projekte unterstützt, die sich spezifisch an Migrantinnen richten.

In den letzten Jahren konzentrierten sich die Projekte, die mit Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz unterstützt wurden und sich spezifisch an Migrantinnen richteten, mehrheitlich darauf, den Zugang zur Erwerbsarbeit zu ermöglichen. So wurden beispielsweise spezifische Qualifikationsprogramme für den Einstieg in die Gastronomie- oder Verkaufsbranche entwickelt. In andern Projekten wurden Informationen zur Berufsbildung und zur Arbeitswelt vermittelt. In Mentoringprogrammen wurden junge Migrantinnen auf der Suche nach einer Lehrstelle begleitet. Zudem wurden in verschiedenen Sprachen Informationen zum Gleichstellungsgesetz, zum Arbeitsrecht und zur Frage der Rechte am Arbeitsplatz bei Schwangerschaft und Geburt erarbeitet. Eine vollständige Übersicht der unterstützten Projekte bietet die Internetsite www.topbox.ch.

Mit Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz werden aktuell zehn Beratungsstellen mitfinanziert, die Frauen in Fragen zur beruflichen Entwicklung und zu Diskriminierungssituationen informieren und unterstützen. Diese Beratungsdienstleitungen werden zum Teil auch von Migrantinnen genutzt.

4.10.4. Massnahmen des EBG

Die bestehenden Massnahmen werden weitergeführt. Es werden keine weiteren Massnahmen entwickelt.

4.11. Massnahmen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

4.11.1. Darlegung der wichtigsten Probleme

Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sind langfristig wirkende gesellschaftliche Probleme, denen kontinuierlich entgegengetreten werden muss. Der Staat spielt dabei eine zentrale Rolle. Er hat die Grundrechte aktiv zu fördern (Art. 35 BV) und jede Form der Diskriminierung (Art. 8 BV), wie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen.

Diskriminierungen kommen in allen Lebensbereichen vor. Im Integrationsbericht des BFM wird z.B. auf zwei Studien verwiesen. Die erste belegt die diskriminierenden Motive, die dazu führen, dass Ausländerkinder durch ungleiche Zuweisungspraxis in Sonderschulen und Sonderklassen (Kleinklassen, Hilfsklassen) benachteiligt werden.⁵³ Die zweite belegt die Diskriminierung von Lehrstellensuchenden, die insbesondere Türken und albanisch sprechende Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien trifft.⁵⁴

Der Einsatz für Integration und Chancengleichheit bedingt einerseits den Einsatz gegen Diskriminierung. Und jeder Fall von Diskriminierung unterwandert andererseits die Integrationsbemühungen. Die Respektierung der Grundrechte kann von Migrantinnen und Migranten nur eingefordert werden, wenn diese auch vom Staat glaubhaft verteidigt und von allen Teilen der Bevölkerung respektiert werden.

⁵³ Lanfranchi, Andrea (2005): WASA II: Nomen est omen: Diskriminierung bei sonderpädagogischen Zuweisungen. Schweizerischer Zeitschrift für Heilpädagogik, Nr. 7-8 Vorabdruck).

⁵⁴ Fibbi, Rosita; Kaya, Bülent; Piguët, Etienne (2003a): Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration. SFM (Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population) Neuchâtel.

4.11.2. Darlegung der Ursachen

Unabhängige Studien belegen, dass nicht geahndete Diskriminierungen und fremdenfeindliche Haltungen und Handlungen messbare Konsequenzen für den sozialen Frieden im Land haben. Die Entwicklung in den Nachbarstaaten weckt die Befürchtung, dass sich die Problematik in Zukunft verschärfen könnte. Entwicklungen im internationalen Kontext beeinflussen auch die hiesigen Manifestationen von Rassismus.

Das Zusammenleben von Menschen unterschiedlichster Herkunft, die Integrationsbemühungen auf dem Arbeitsmarkt, im Wohn- und Bildungsbereich und in der Freizeit führen notwendigerweise zu Spannungen und Konflikten zwischen Zuwanderern und Schweizern sowie zwischen unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen. Deshalb tragen Sensibilisierung, Prävention und gezielte Intervention zur Konfliktentschärfung und einer erfolgreichen Integration bei.

4.11.3. Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Die Bekämpfung von Diskriminierung ist eine Querschnittsaufgabe verschiedener Bereiche und Themen. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) arbeitet mit zahlreichen Bundesstellen zusammen, um das Anliegen der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung im Rahmen der Regelstrukturen zu verankern. Besonders hervorzuheben ist die Zusammenarbeit im Bereich der Integration.

Die Fachstelle zur Bildung, Professionalisierung und Vernetzung leistet gezielte Aktivitäten. Ihre Einsatzbereiche sind zurzeit schwergewichtig: Bildung, Jugendarbeit, Arbeitswelt und gesellschaftliche Integration.

Im schulischen Bereich unterstützt die FRB die gemeinsam von Bund und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) getragene Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE). Diese stellt Lehrmaterialien bereit, bietet Aus- und Weiterbildungen an und unterstützt entsprechende schulische Projekte finanziell und inhaltlich. Die EDK hat nach einer Evaluation den Tätigkeiten der SBE eine sehr positive Wirkung attestiert.

Im nicht-schulischen Bereich unterstützt die FRB Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung und für Hilfe bei Konfliktsituationen, die Professionalisierung von fachspezifischen Organisationen, die nachhaltige Vernetzung engagierter Organisationen über regionale und fachspezifische Grenzen hinweg, die Vervielfältigung und spezifische Ausrichtung von Aus- und Weiterbildungen sowie die Erprobung und Evaluation innovativer Zugänge zur Intervention, Prävention und Sensibilisierung.

4.11.4. Ausbau bestehender Massnahmen der FRB

Massnahme 1:

Schaffung eines Monitoring Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus sowie Rechtsextremismus und Gewalt: Prüfung und Erarbeitung eines Monitoringsystems zur Erhebung fremdenfeindlicher, rassistischer, antisemitischer und zu Gewalt aufrufender Tendenzen in der Bevölkerung der Schweiz.

Massnahme 2:

Publikation von Resultaten des NFP 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“ für ein breites Publikum: Im Rahmen des NFP 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“ wurden 13 Projekte unterstützt.

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

Sechs davon betreffen unmittelbar den Wirkungsbereich der FRB und sollen in drei Broschüren zu folgenden Themen publiziert werden: „Prävention in der Schule“; „Massnahmen und deren Evaluation auf Gemeindeebene“; „Einsteiger, Aussteiger, Opfer“

5. Koordination der Integrationsmassnahmen (Umsetzungsorganisation)

5.1. Ausgangslage und Auftrag

Artikel 57 des neuen Ausländergesetzes (AuG) legt fest: "Das Bundesamt für Migration koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens."⁵⁵

Der Bundesrat hat am 30. August 2006 dem EJPD den Auftrag erteilt, im Bericht an den Bundesrat per 30. Juni 2007 Vorschläge zur "geplanten Umsetzung der Massnahmen inklusive der Einführung einer geeigneten Umsetzungsorganisation" zu unterbreiten (siehe Kapitel 1.2 "Bundesratsauftrag Integrationsmassnahmen").

Die Umsetzungsorganisation dient dazu, die Massnahmen der Integrationsförderung auf Bundesebene mittels eines Monitorings (Meilensteine und Fortschritt der Massnahmen) zu begleiten und im Sinne einer kohärenten Integrationspolitik aufeinander abzustimmen sowie den Informationsaustausch zwischen den betroffenen Stellen zu gewährleisten.

Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei hat am 19. Dezember 2006 eine Motion eingereicht, welche die Schaffung eines Eidgenössischen Integrationsdelegierten verlangt (06.3739: Motion SP-Fraktion Préposé-e fédéral-e à l'intégration). Der Bundesrat hat die Motion am 28. Februar 2007 abgelehnt und in seiner Antwort in Aussicht gestellt, dass im Rahmen des vorliegenden Berichts die Schaffung einer Integrationsbeauftragtenstelle geprüft wird.⁵⁶

5.2. Varianten der Umsetzungsorganisation

5.2.1. Variante 1: Erweitertes Mandat der bestehenden Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration IAM

Auf Führungsebene (Stufe Direktion der betroffenen Bundesstellen) wird die bestehende *Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migration (IAM)* unter dem Vorsitz des Direktors BFM vom Bundesrat wie folgt mandatiert.⁵⁷ Die IAM ist verantwortlich für die Koordination der Umsetzung der mit dem vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Massnahmen sowie der Entwicklung und Umsetzung allfälliger weiterer Massnahmen. Sie ist zuständig für Fragen der Koordination von Integrationsmassnahmen des Bundes und stellt bei Bedarf via das EJPD Antrag an den Bundesrat. Dazu wird sie durch Vertreterinnen und Vertreter der folgenden Bundesämter und -stellen ergänzt: EJPD: Bundesamt für Justiz; EDI: Bundesamt für Kultur, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau; EVD: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bundesamt für Wohnungswesen; UVEK:

⁵⁵ Das Bundesamt für Migration verfügt bereits seit dem 1. Februar 2006 über einen entsprechenden, auf Verordnungsstufe geregelten Auftrag in VIntA Art. 14a.

⁵⁶ 06.3739 Motion SP-Fraktion vom 19. Dezember 2006: Préposée fédérale à l'intégration.

⁵⁷ Die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationsfragen wurde aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 22. April 1998 eingesetzt. Gemäss diesem Beschluss setzen sich die Teilnehmenden der bestehenden IAM aus Vertretern folgender Bundesstellen zusammen: Bundesamt für Migration, Bundesamt für Polizei, Politische Abteilung IV (EDA), Direktion Völkerrecht (EDA), DEZA (EDA), Oberzolldirektion, Bundesamt für Zivilluftfahrt, Generalsekretariat EDI, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Sozialversicherungen, Staatssekretariat für Wirtschaft, Eidgenössische Finanzverwaltung.

Bundesamt für Raumentwicklung; VBS: Bundesamt für Sport.

Die IAM trifft sich in der Regel 2- bis 4-mal jährlich.

Auf Fachebene werden zur Koordination und Begleitung der Massnahmen in den drei Bereichen

1. Integration in Bildung, Arbeit und Soziale Sicherheit (siehe Kapitel 2),
2. Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains"; siehe Kapitel 3) und
3. Weitere Massnahmen (siehe Kapitel 4)

folgende, zum Teil schon bestehende Gremien genutzt:

1. Zur Koordination der Massnahmen im Bereich Bildung, Arbeit, Soziale Sicherheit delegiert das BFM die Umsetzung der Koordinationsaufgabe an die bestehende *Interdepartementale Arbeitsgruppe Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte (AGBA)* unter dem Vorsitz des Direktors für Arbeit im SECO. Die AGBA wird durch fachlich zuständige kantonale Vertreter aus den Bereichen Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit und Integration sowie durch eine Vertretung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) im GS-EDI ergänzt.⁵⁸
2. Zur Koordination der Massnahmen im Bereich Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten ("Projets urbains") delegiert das BFM die Umsetzung der Koordinationsaufgabe an die neue *Steuergruppe "Projets urbains"* unter dem Vorsitz des Leiters Agglomerationspolitik im Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (siehe dazu Kapitel 3.3.2 "Organisationsstruktur").
3. Zur Koordination aller weiteren Massnahmen der Bundesämter und -stellen dient der bestehende *Interdepartementale Ausschuss Integration (IAI)* unter dem Vorsitz des zuständigen Vizedirektors BFM.⁵⁹

⁵⁸ Die *Interdepartementale Arbeitsgruppe Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte (AGBA)* unter dem Vorsitz des Direktors für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft, setzt sich aus Direktionsmitgliedern oder Vertretern des höheren Kadern des SECO, des BFM, des BBT und des BSV sowie kantonaler Vertretern, wie des Verbands der Schweizer Arbeitsämter, zusammen. Diese Arbeitsgruppe befasst sich namentlich mit Fragen im Schnittstellenbereich von Ausländer- und Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik, darunter auch Fragen der (beruflichen) Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

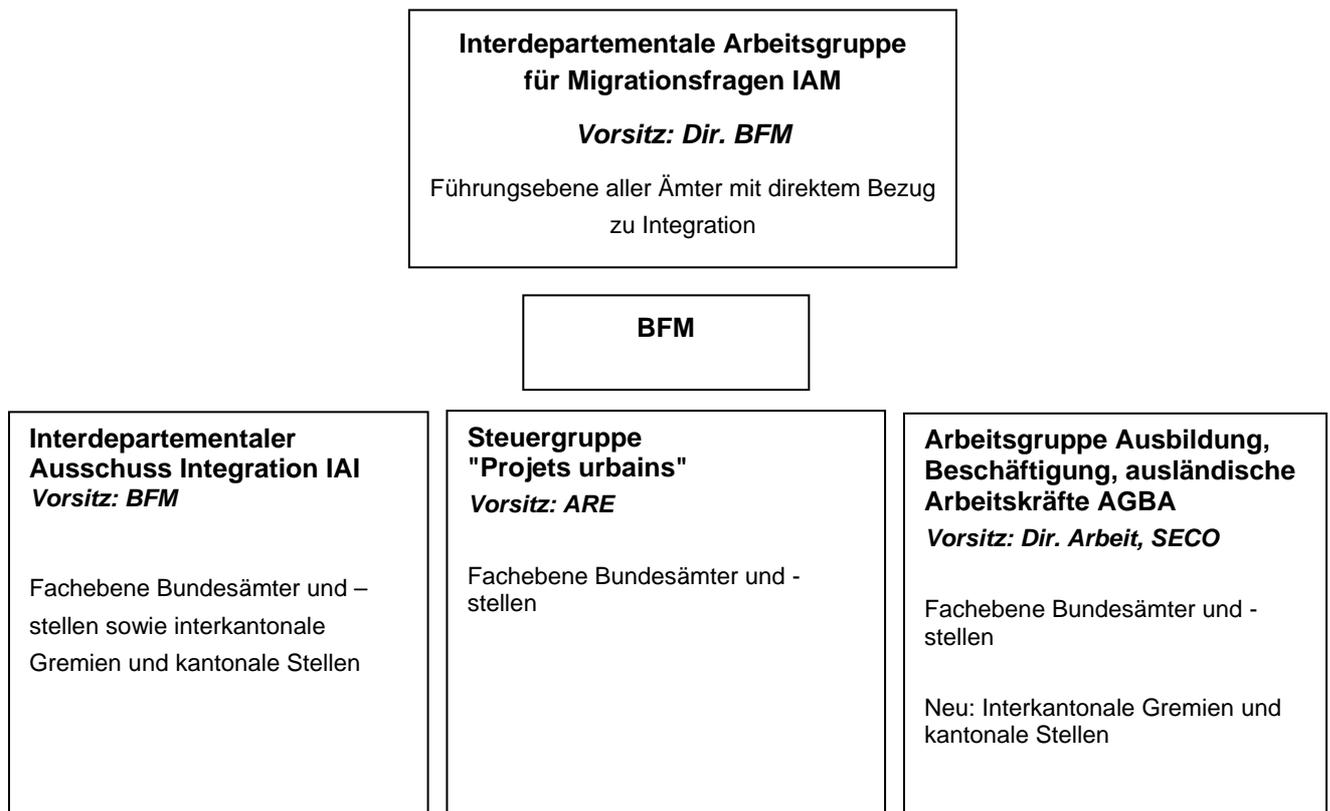
⁵⁹ Seit 2004 besteht unter dem Vorsitz des zuständigen Vizedirektors des BFM der *Interdepartementale Ausschuss Integration (IAI)*. Es handelt sich um einen erweiterten Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM). Der Interdepartementale Ausschuss Integration wird von den betroffenen Bundesstellen durch mittleres Kader und wissenschaftliche Mitarbeitende beschickt. Er dient zur Information und zum Austausch von laufenden Geschäften, welche die Integration betreffen. Vertreten sind folgende Bundesstellen: Bundesamt für Migration, Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Gesundheit, Fachstelle Rassismusbekämpfung (GS EDI), Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Wohnungswesen, Bundesamt für Raumentwicklung und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. Das Sekretariat der Eidgenössischen Ausländerkommission sowie das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen sind ständige Gäste.

Um die Umsetzung der Massnahmen zu gewährleisten, soll der IAI von den Ämtern und Stellen mit mittlerem Kader beschickt werden. Zusätzlich ist der Ausschuss durch Vertretende des Bundesamts für Sport, für Justiz und für Kultur sowie durch das Sekretariat der Kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz sowie der Konferenz der Integrationsdelegierten zu ergänzen.

Die drei genannten Fachgremien sind der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM) unter dem Vorsitz des BFM hinsichtlich aller Belange der Koordination im Integrationsbereich sowie der Umsetzung der Massnahmen informationspflichtig.

Das BFM stellt die Gesamtkoordination und den Informationsaustausch zwischen den Fachgremien sicher. Es führt den Vorsitz und das Sekretariat der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration IAM. Dazu führt das BFM ein Monitoring der Massnahmen durch und erstattet im Rahmen seines Vorsitzes der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration IAM regelmässig Bericht.

Das BFM wird von den Bundesstellen bei der Umsetzung der Massnahmen sowie bei der Planung von weiteren integrationsrelevanten Massnahmen frühzeitig beigezogen (Art. 57 AuG sowie Art. 8 VintA-E). Das BFM kann zur Wahrnehmung seines Koordinationsauftrags allenfalls weitere Fachgremien ins Leben rufen beziehungsweise bestehende Gremien, nach Absprache mit diesen, mit weiteren Aufgaben betrauen.



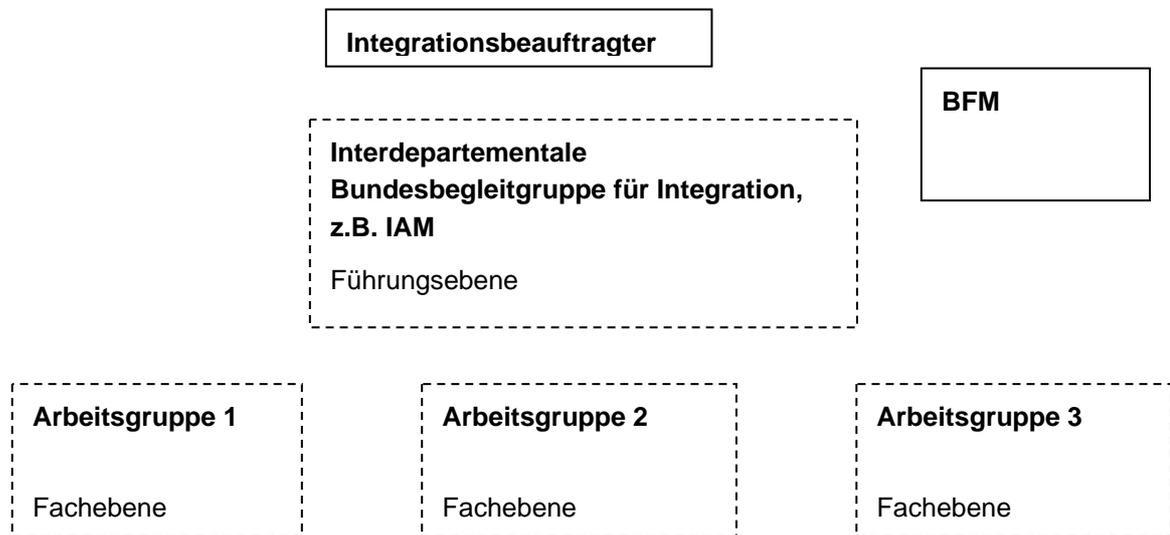
5.2.2. Variante 2: "Eidgenössische/r Integrationsbeauftragte/r"

Gemäss der Begründung der Motion 06.3739 wird mit der Schaffung einer oder eines Eidgenössischen Integrationsbeauftragten das Ziel verfolgt, die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Akteuren und den verschiedenen tätigen Organisationen zu fördern, die Umsetzung von interdepartementalen Projekten der Bundesverwaltung zu verstärken und nationale Sensibilisierungs- und Weiterbildungsprogramme effizienter durchzuführen.

Die Schaffung einer oder eines Integrationsdelegierten benötigt eine Gesetzesänderung. Im Rahmen dieser Gesetzesänderung wäre zu klären, welche Aufgaben der

Integrationsdelegierte wahrnehmen würde und für welche das Bundesamt für und / oder die Eidgenössische Kommission im Bereich Migration (Fusion EKA/EKF) weiterhin zuständig bliebe. Dies betrifft neben dem Koordinationsauftrag des Bundesamts (Art. 57 AuG) namentlich die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen zur Integrationsförderung (Art. 55 AuG), der Information (Art. 56 AuG) sowie der Rechtsetzung im Bereich der Integration.

Um die genannten Ziele der Zusammenarbeit und der Durchführung interdepartementaler Projekte und nationaler Programme zu erreichen, müsste mindestens auf Bundesebene unter dem Vorsitz des Integrationsbeauftragten ein interdepartementales Koordinationsgefäss geschaffen werden, ähnlich wie die unter Variante 1 vorgeschlagene Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationfragen IAM. Des Weiteren wäre zu prüfen, ob auf fachlicher Ebene Arbeitsgruppen zu schaffen, beziehungsweise zu beauftragen wären.



5.2.3. Würdigung der Varianten

Variante 1: Erweitertes Mandat der bestehenden Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration IAM

Vorteile: Die Variante entspricht weitgehend der Organisation zur Erstellung des vorliegenden Berichts, welche sich als effizient erwiesen hat. Sie ist im Rahmen der bestehenden Ressourcen und Gesetze umsetzbar. Doppelspurigkeiten können vermieden werden, indem auf der Führungs- wie auch auf der Fachebene bestehende Gefässe und Gremien genutzt werden. Die Integrationspolitik als Teilauftrag des BFM bleibt bei dieser Lösung eng mit weiteren Fragen der Migrationspolitik verbunden.

Nachteile: Die Integrationspolitik und -förderung des Bundes erhält kein klares Gesicht, sondern ist in die Migrationspolitik eingebettet. Der Direktor des BFM ist neben Integrationsfragen auch für weitere Fragen der Migrationspolitik zuständig.

Variante 2: Eidgenössische/r Integrationsbeauftragte/r

Vorteile: Die Integrationspolitik des Bundes erhält ein klares Gesicht und eine Stimme nach aussen ("Mister/Miss Integration").

Nachteile: Die notwendige Gesetzesänderung und die Schaffung eines oder einer Eidgenössischen Integrationsbeauftragten würde zeitweilig unklare Zuständigkeiten schaffen und damit die Umsetzung und Koordination der Integrationsmassnahmen (Monitoring) erschweren.

Der Koordinationsaufwand würde mit der Schaffung eines oder einer Integrationsbeauftragten nicht ab-, sondern zunehmen. Da die Integrationspolitik institutionell aus dem Zusammenhang der Migrationpolitik gerissen würde, wo sie heute im BFM angesiedelt ist, ergäbe sich neuer Koordinationsbedarf, namentlich mit Fragen der Zulassungspolitik, bei welcher die Integration gemäss Artikel 54 AuG zu berücksichtigen ist (dies betrifft namentlich auch die Frage der Integrationsvereinbarung). Des Weiteren entstünden neue Schnittstellen zu Fragen der internationalen Entwicklung im Bereich Migration, zu Fragen der Rückkehr sowie insbesondere zu Fragen des Asyls, namentlich der Finanzierung der Betreuung und Unterbringung von Personen des Asylbereichs durch den Bund. Koordinationsbedarf ergäbe sich auch zu der zu schaffenden neuen Eidgenössischen Kommission im Migrations- und Integrationsbereich (Fusion der Eidgenössischen Ausländerkommission und der Flüchtlingskommission gemäss Bundesratsbeschluss vom 31. Januar 2007).

6. Finanzierungskonzept und erwartete Wirkungen der Massnahmen

6.1. Auftrag des Bundesrates

Der Bundesratsauftrag vom 30. August 2006 sieht vor, dass im vorliegenden Bericht für die Massnahmen "jeweils ein Finanzierungskonzept zu erarbeiten ist, in welchem auch darzulegen ist, welche Einsparungen als Folge der geplanten Integrationsmassnahmen allenfalls erzielt werden können."

Im Folgenden werden die Finanzierung der geplanten Massnahmen in einer Übersicht dargestellt sowie Ausführungen zu den erwarteten finanzpolitischen Folgen und Wirkungen der geplanten Integrationsmassnahmen gemacht.

6.2. Finanzierungskonzept

Die Departemente und Ämter schlagen im Rahmen des Bundesratsauftrags vom 30. August 2006 insgesamt 45 Massnahmen zur Verbesserung der Integrationsförderung der Ausländerinnen und Ausländer vor.

6.2.1. Ausbau bestehender Massnahmen und Zusatzmassnahmen

Ausbau bestehender Massnahmen: Gemäss dem Grundsatz, die Integration durch Verbesserungen in den Regelstrukturen zu fördern und Sondermassnahmen zu vermeiden, haben die Ämter und Departemente in ihren Zuständigkeitsbereichen namentlich einen Ausbau bestehender Massnahmen vorgesehen. Dieser ist im Rahmen der geltenden Gesetze und der bestehenden Budgets und Finanzpläne möglich und wird daher keine zusätzlichen personellen und finanzielle Konsequenzen haben.

Betreffend den Ausbau der bestehenden Massnahmen haben die Departemente und Ämter daher dort, wo dies möglich gewesen ist, die Höhe der erwarteten Aufwendungen für die geplanten Massnahmen in den kommenden Jahren sowie die betroffenen Kreditpositionen ausgewiesen (6.2.2.). Es war jedoch nicht oder noch nicht für alle Massnahmen möglich, den genauen Umfang der Aufwendungen zu beziffern (6.2.3.).

Zusatzmassnahmen: Einige Ämter schlagen dem Bundesrat auch neue, zusätzliche Massnahmen vor. Die Aufwendungen für diese Zusatzmassnahmen sind im Budget und im Finanzplan der betreffenden Ämter noch nicht eingestellt. Diese Ämter beantragen deshalb für die Zusatzmassnahmen ab dem Jahr 2009 eine Erhöhung ihres Budgets und ihres Finanzplans. Falls der Bundesrat den Anträgen zustimmt, werden die betreffenden Ämter und Stellen die veranschlagten Aufwendungen in ihren Budgets und Finanzplänen für das Jahr 2009 und allfälligen Folgejahre einbringen. Diese werden somit in den normalen Budgetprozess ab 2009 eingespeist.

6.2.2. Ausgewiesene Aufwendungen der Departemente und Ämter für den Ausbau der bestehenden Massnahmen

Für 16 Massnahmen (Ausbau bestehender Massnahmen) haben die zuständigen Ämter und Stellen die Aufwendungen berechnet. Bei diesen Massnahmen handelt es sich beispielsweise um die Entwicklung von Informations- und Ausbildungsangeboten von Fachpersonen oder um die Anpassung von Steuerungs- und Koordinationsinstrumenten. Es handelt sich auch um gezielte Sondermassnahmen namentlich im Bereich der ergänzenden Integrationsförderung des BFM.

Die Ämter und Stellen haben für die vorgeschlagenen Massnahmen ab 2008 Aufwendungen von jährlich zwischen rund 51.5 und 54 Millionen Franken ausgewiesen.

Der weitaus grösste Anteil dieser Aufwendungen betrifft dabei den Ausbau oder die Neuausrichtung von spezifischen Integrationsförderungsmassnahmen des BFM an den Regelstrukturen, welche nach den geltenden oder neu in Kraft tretenden gesetzlichen Bestimmungen ohnehin vorgesehen sind. Es handelt sich dabei um über 50 Millionen Franken (jährliche Aufwendungen für das Integrationsförderungsprogramm: 14 Millionen Franken, die neue Integrationspauschale Vorläufig Aufgenommene/Flüchtlinge: 36 Millionen Franken sowie die Förderung der Integration traumatisierter Personen aus dem Asylbereich: 600'000.-). Für detaillierte Angaben zu den ausgewiesenen Aufwendungen siehe Tabelle I im Anhang.

6.2.3. Nicht ausgewiesene Aufwendungen der Departemente und Ämter für den Ausbau der bestehenden Massnahmen

Für 26 Massnahmen konnten die Ämter und Stellen die erwarteten Aufwendungen nicht ausweisen. Diese werden aber im Rahmen der bestehenden Budgets und Finanzpläne erbracht (Ausbau bestehender Massnahmen). Bei diesen Massnahmen handelt es sich namentlich um eine verstärkte Ausrichtung bestehender Fördermassnahmen hinsichtlich ihres Beitrags zur Integrationsförderung. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann der Umfang des Ausbaus dieser bestehenden Massnahmen bzw. die Auswirkung der Neuausrichtung auf die Finanzierung nicht beziffert werden, da Fördermassnahmen des Bundes in der Regel eine Mitfinanzierung von Projektträgerschaften oder Kantonen bedingen (z.B. Massnahmen gemäss Berufsbildungsgesetz Art. 54 und 55, gemäss Arbeitslosenversicherung, gemäss Alters- und Hinterbliebenenversicherung, gemäss Jugendförderungsgesetz Art. 5ff, etc.). Für detaillierte Angaben siehe Tabelle II im Anhang.

6.2.4. Zusatzmassnahmen

Drei Ämter schlagen dem Bundesrat neue Zusatzmassnahmen ab 2009 vor, welche eine Erhöhung ihres Budgets und des geltenden Finanzplans bedingen. Es handelt sich um folgende Ämter und Zusatzmassnahmen:

- Bundesamt für Migration Neue Schwerpunkteordnung 2008 - 2011 der Integrationsförderung des Bundes: Krediterhöhung Insgesamt 6 Millionen Franken für die Jahre 2009-2011. Die beantragte Erhöhung des Kreditvolumens ist unbefristet (auch im Legislaturfinanzplan ab 2012).
- Bundesamt für Sport Auf- und Ausbau eines Kompetenzzentrums "Sport und Integration" Insgesamt 2 Millionen Franken für die Jahre 2009-2012.
- Bundesamt für Statistik Ausbau und Weiterentwicklung des Indikatorensets zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund Insgesamt 480'000.- Franken für die Jahre 2009-2012.

Insgesamt beantragen die vier Ämter ab 2009 eine Erhöhung der Budgets um jährlich rund 2.6 Millionen Franken. Für detaillierte Angaben zu den Aufwendungen siehe Tabelle III im Anhang.

6.3. Erwartete Wirkungen

Hinsichtlich der zu erwartenden Folgen und Wirkungen der geplanten Massnahmen zur Verbesserung der Integration hat sich gezeigt, dass sich Berechnungen über das Verhältnis von Kosten und Nutzen für die wenigsten Massnahmen anstellen lassen. Dies liegt einerseits daran, dass sich die Wirkung von einigen Massnahmen nur schwer in Franken und Rappen abschätzen lassen (z.B. Ausbildung von Fachpersonen). Andererseits lässt sich der Erfolg des Massnahmepaketes insgesamt auch deshalb schwierig abschätzen, weil er stark von der Art der Durchführung sowie von den Rahmenbedingungen (Konjunkturlage, langfristige und kurzfristige gesellschaftliche und politische Entwicklungen, etc.) abhängig ist.

Die zuständigen Ämter und Stellen werden dort, wo dies geplant und angemessen ist, die erwartenden Wirkungen und Folgen der getroffenen Massnahmen evaluieren und sich über deren Wirkung Rechenschaft zu geben (siehe Massnahmepaket: Tabellarische Übersicht).

Mit dem Ziel, dem Auftrag des Bundesrates, mögliche "Einsparungen als Folge der geplanten Integrationsmassnahmen" aufzuzeigen, möglichst zu entsprechen, werden im Folgenden generelle Überlegungen und Berechnungen zu Kosten und Nutzen von Integrationsmassnahmen angestellt. Diese werden soweit möglich auf die konkreten Massnahmenvorschläge der Ämter und Departemente übertragen.

6.3.1. Allgemeine Überlegungen zu Kosten und Nutzen der Migration

Befunde des Integrationsberichts: Allgemein hat der Integrationsbericht BFM folgende Vorteile der Integrationsförderung festgehalten:⁶⁰

- "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.⁶¹ 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, ihre 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

⁶⁰ BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern: BFM: S. 104.

⁶¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 8. März 2002: 3726. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf>.

ausländischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt trägt indessen zu einem steigenden Steueraufkommen und zu geringeren Kosten im Sozialsystem bei."

Für das Jahr 1990 hatte eine Studie erstmals belegt, dass ein ausländischer Haushalt jährlich mittels Abgaben und Steuern deutlich mehr zu den öffentlichen Finanzen beiträgt, als er an staatlichen Leistungen bezieht.⁶² Auch Studien aus dem Ausland zeigen auf, dass Ausländerinnen und Ausländer sich im Allgemeinen nicht als finanzielle Last für den Staat erweisen.⁶³

Daten des Bundesamtes für Statistik für die Periode 2000-2003 zeigen⁶⁴, dass ein durchschnittlicher ausländischer Haushalt 950 Franken an AHV-, Pensionskassen und sonstigen Sozialleistungen bezieht, jedoch 2190 Franken an Sozialversicherungsleistungen, Krankenkassenprämien sowie Steuern und Gebühren zahlt. Bei den schweizerischen Haushalten belaufen sich die entsprechenden Zahlen auf 1610 bzw. 2145 Franken. In beiden Fällen sind die obligatorischen Transferausgaben deutlich grösser als die bezogenen Transfereinkommen. Bei den ausländischen Haushalten ist das Verhältnis aber deutlich positiver.

Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die schweizerischen Haushalte wesentlich älter sind als die ausländischen Haushalte und mehr AHV- und Pensionskassenleistungen beziehen. Die ausländischen Haushalte sind jünger und grösser, umfassen mehr Kinder und junge Erwachsene im Erwerbsalter. Entsprechend beziehen sie im Durchschnitt auch mehr „sonstige Sozialleistungen“ (vor allem ALV und Sozialhilfe) als die schweizerischen Haushalte. Auffallend ist andererseits, dass die ausländischen Haushalte durchschnittlich weniger Steuern bezahlen als die schweizerischen Haushalte. Dies hängt mit dem tieferen pro Kopf Einkommen und dem geringeren Selbständigenanteil bei den ausländischen Haushalten zusammen.

Die „Transferbilanz“ ist bei neu zugewanderten Personen mit Aufenthaltsbewilligung positiver als bei den Personen mit Niederlassungsbewilligung, die bereits seit längerem in der Schweiz leben. Dies ist unter anderem eine Folge der veränderten Herkunft und Struktur der Neuzuwanderer, die seit dem Ende der 1990er Jahre beruflich wesentlich höher qualifiziert sind.

Diese Daten zeigen, dass das finanzpolitische Potenzial⁶⁵ einer verbesserten Integration der Ausländerinnen und Ausländer vor allem darin liegt, dass

- die Abhängigkeit von Sozialleistungen (ALV und Sozialhilfe) reduziert wird und
- die Einkommen aus unselbständiger und selbständiger Arbeit durch eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt steigen.

⁶² Straubhaar, Thomas und René Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1993, Vol. 129 (3): S. 514

⁶³ Sheldon (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Universität Basel, 66ff stellt die Forschungsliteratur zu Auswirkungen von Zuwanderung und Integration auf die öffentlichen Finanzhaushalte dar.

⁶⁴ BFS (2007), Spezialauswertung der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) für die Jahre 2000-2003 (Mittel von vier Jahren).

⁶⁵ Von Loeffelholz Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen.

Dies erhöht gleichzeitig das Steuersubstrat und die Sozialversicherungsbeiträge. Der Abbau von Benachteiligungen und die Förderung einer raschen und nachhaltigen Integration namentlich im Kindes- und Jugendalter lassen aus finanzpolitischer Sicht die grössten Wirkungen von Integrationsmassnahmen erwarten.

Förderalistische Zuständigkeiten: Es ist zu beachten, dass die finanzielle Wirkung im Rahmen der föderalistischen Zuständigkeiten auf verschiedenen staatlichen Ebenen und in verschiedenen Systemen der sozialen Sicherung anfallen kann. So schlagen beispielsweise Einsparungen bei Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung hauptsächlich auf der Ebene des Bundes zu Buche, während Einsparungen in der Sozialhilfe sowie zusätzliche Steuereinnahmen mehrheitlich den Kantons- und Gemeindefinanzen zugute kommen.⁶⁶

6.3.2. Abschätzung von Kosten und Nutzen der Integrationsförderung

Fehlende Daten: In der Schweiz liegen keine finanzpolitischen Wirkungsanalysen zum Nutzen von einzelnen bereits bestehenden Integrationsmassnahmen vor, aus welchen sich detaillierte Schlüsse für die im vorliegenden Bericht vorgestellten Massnahmenvorschläge ableiten liessen.⁶⁷

Investitionscharakter von Integrationsförderungsmassnahmen: Volkswirtschaftlich gesehen handelt es sich bei Integrationsförderungsmassnahmen im Bereich der Bildung (Erwerb von Qualifikationen) und der Arbeit (Erwerb von beruflichen Kompetenzen) gleichsam um eine Investition. Die Massnahmen verursachen in einem ersten Schritt Kosten. Wenn sie eine entsprechende Wirkungen entfalten, werfen sie auf der anderen Seite sowohl für das Individuum Erträge in Form von höheren Löhnen ab, als auch für die Gesellschaft und den Staat in der Form von höherer Produktivität und Steuereinnahmen. Dabei zeigt sich, dass für Zugewanderte zusätzlich der Aufbau von sozialen Netzwerken notwendig ist, damit die Qualifikationen und Kompetenzen nutzbar gemacht werden können (z.B. Kontakte zu Betrieben).

Mögliche sozialstaatliche Kosten infolge fehlender Investition in die Integration: Mangelnde Integration kann das Risiko erhöhen, auf Leistungen von Sozialversicherungen oder auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen zu sein. Wie die folgenden Beispiele zeigen, können die sozialen Kosten potentiell sehr hoch ausfallen.⁶⁸

⁶⁶ Bezüglich der Einsparungen bei der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung ist aber auch in Rechnung zu stellen, dass diese über Lohnbeiträge finanziert werden und dass eine wachsende Lohnsumme infolge höherer Arbeitsmarktpartizipation auch die Beiträge von Bund und Kantonen (infolge derer Abhängigkeit von der Lohnsumme) erhöht.

⁶⁷ Unter den bestehenden Analysen zur Integrationsförderung sind zu nennen: Hüttner (2005): Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen. Im Auftrag des Bundesamts für Migration BFM. Im Weiteren auch EKA (2004): Evaluation des Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003 Integrationsförderung des Bundes. Zudem sind von der laufenden Evaluation des Integrationsförderprogramms des Bundes 2004 bis 2007 zumindest im Schwerpunkt Sprachförderung, welcher am stärksten auf die Bildung von Humankapital ausgerichtet ist, erste Zahlen zur Wirkung von Sprachkursen auf die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten zu erwarten.

⁶⁸ Es handelt sich hierbei um illustrative Beispiele. Ein Urteil, ob sich die Investition lohnt oder nicht, kann nicht gemacht werden, da die Aufwendungen zur Verhinderung dieser sozialen Kosten nicht beziffert werden können.

- Berechnungen zeigen, dass durch frühzeitige bessere Integration in das Bildungssystem spätere Leistungen der Arbeitslosenversicherung von durchschnittlich 14'000 Franken pro Jahr verhindert werden können.⁶⁹
- Längerfristige Bezüge von Sozialhilfe fallen stärker als die zeitlich beschränkten Zahlungen der Arbeitslosenversicherung ins Gewicht. Die staatlichen Kosten für eine Person, welche aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen auf ihrem angestammten Beruf nicht mehr arbeiten kann und ein geringes Umschulungspotenzial aufweist, sind hoch. Kann z.B. mittels Integrationsmassnahmen vermieden werden, dass eine solche Person staatliche Unterstützungsleistungen bezieht, dann liegt hier ein grosses Einsparungspotenzial für die öffentliche Hand vor. Allein die Einsparung der staatlichen Unterstützung in der Höhe des Existenzminimums hat Einsparungen in der Höhe von rund 22'000 Franken jährlich zur Folge.⁷⁰
- Bei Rentenbezügen von invaliden Personen ist mit noch höheren Kosten des Sozialversicherungssystems zu rechnen. Falls mittels frühzeitigen Integrationsmassnahmen ein Beitrag zur Vermeidung eines IV-Unterstützungsfalles geleistet werden kann, lassen sich für die öffentliche Hand Unterstützungsleistungen in der Höhe von rund 25'000 Franken jährlich einsparen.⁷¹
- Integrationsmassnahmen tragen auch dazu bei, Folgekosten von Gewalt und Kriminalität zu vermeiden. Die stationäre Betreuung eines straffällig gewordenen Jugendlichen in einem Heim oder in einer Pflegefamilie kostet beispielsweise bis zu 50'000 Franken jährlich.⁷²

6.3.3. Integration in Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit und öffentliche Sicherheit

Bildung: Um eine frühzeitige Integration der ausländischen Kinder und Jugendlichen zu erreichen und um zu verhindern, dass für die zweite Generation sich ein tiefer Bildungsstand der Eltern "vererbt", muss die Integration derselben in das Bildungssystem verstärkt werden. Damit werden sie sich den Herausforderungen der Wissensgesellschaft erfolgreich stellen können und im Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitsplätze ihren Beitrag zur technologischen Erneuerung und Innovation sowie zum Wachstum der Schweizer Wirtschaft leisten können.

- Das BBT schlägt Massnahmen zur Erfassung und Begleitung von Jugendlichen bei der Lehrstellensuche sowie zur Verhinderung von Lehrabbrüchen vor. Diese

⁶⁹ Durchschnittliche jährliche Leistung der ALV im Jahr 2004: 13'801 Franken, aus: BSV (2005). Schweizerische Sozialversicherungsstatistik. S. 221.

⁷⁰ Durchschnittliche jährliche Leistung der Sozialhilfe im Kanton Zürich im Jahr 2005: 22'368 Franken (Nettobedarf Mittelwert), aus: Sozialbericht Kanton Zürich 2005, S. 123. Für die Schweiz sind keine entsprechenden Zahlen verfügbar, vgl. BFS (2004). Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004.

⁷¹ Diese Schätzung beruht auf folgender Berechnung: Durchschnittliche jährliche Rentenkosten einer in der Schweiz wohnhaften ausländischen Person mit Invaliditätsrente im Jahr 2006: 20'238 Franken IV-Renten (BSV, IV-Statistik 2006 Tabellenteil S. 30f), 4'634 Franken EL (BSV, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2006 in Vorbereitung S. 19). In der Summe sind dies 24'872 Franken im Jahr. Dazu kommen eventuelle Renten aus der Beruflichen Vorsorge, welche jedoch aufgrund der bestehenden Datenbasis nicht berechnet werden können.

⁷² Durchschnittsaufwendungen pro Fall für Platzierungskosten der Jugend- und Sozialhilfe in der Stadt Zürich im Jahr 2004: 49'277 Franken, aus: Stutz Heidi und Tobias Fritschi (2006): Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich, S. 17.

Massnahmen werden auch den Bedürfnissen ausländischer Personen angepasst (BBT M 1 bis M 3).⁷³

Arbeit: Für Ausländerinnen und Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund sollen die Chancen auf dem Arbeitsmarkt in dem Sinne verbessert werden, dass sie sich flexibler verhalten können. Dies bedarf in vielen Fällen der Nachqualifikation, der Weiterbildung sowie der Anerkennung bisheriger Bildungsleistungen.⁷⁴ Dadurch soll verhindert werden, dass sie bei Arbeitslosigkeit und gesundheitlichen Problemen in die Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen eintreten und dort verbleiben.

- Das SECO schlägt hier Massnahmen im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung vor, welche auch darauf abzielen, die angebotenen Beratungen und Angebote noch besser auf ausländische Arbeitskräfte auszurichten (SECO M 2 bis M 10). Das BBT schlägt Massnahmen vor, um die Anerkennung von Bildungsleistungen auch für ausländische Personen zu optimieren (BBT M 5).

Soziale Sicherheit (Invalidität): Im Januar 2006 waren 26 Prozent der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger mit Wohnsitz in der Schweiz Personen ausländischer Nationalität.⁷⁵ Diese gegenüber dem Anteil an der Erwerbsbevölkerung fast doppelte Übervertretung ist hauptsächlich auf den geringeren Bildungsstand der ausländischen Arbeitskräfte und die damit verbundene Beschäftigung in Branchen mit grösseren gesundheitlichen Risiken zurückzuführen.

- Das BSV schlägt Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung der Fachpersonen in den IV-Stellen vor, das namentlich bei der allfälligen Umsetzung der 5. IV-Revision (System der Früherkennung und -intervention) von Bedeutung sein werden (BSV M 2).

Gesundheit: Die durchschnittlich schlechtere Gesundheitssituation von Migrantinnen und Migranten hängt einerseits mit tiefer sozialer Lage, mit der fehlenden sprachlichen Integration oder mit erlebter Diskriminierung zusammen. Andererseits spielt auch die Unkenntnis des schweizerischen Gesundheitssystems, unterschiedliche Vorstellungen von Krankheit und Gesundheit und damit einhergehende Missverständnisse zusammen. Eine gute gesundheitliche Situation spielt für die Integration in Bezug auf Bildung und Arbeit eine zentrale Voraussetzung.

- Das BAG wird im Rahmen der Strategie "Migration und Gesundheit" Massnahmen entwickeln, welche sowohl im Bereich der Prävention wie der Versorgung wirksam werden (BAG M 1).

Öffentliche Sicherheit / Straffälligkeit: Die öffentliche Sicherheit soll durch Integration für alle Mitglieder der Gesellschaft erhöht werden. Dadurch können in gewissen Bereichen Kosten der öffentlichen Hand eingespart werden. Die Kriminalitäts- und Missbrauchbekämpfung hat

⁷³ Das Bildungssystem fällt nur im Berufsbildungsbereich in die Regelungskompetenz des Bundes. Folglich beziehen sich die Massnahmen und Wirkungen auf diesen Bereich.

⁷⁴ Spycher Stefan, Patrick Detzel und Jürg Guggisberg (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilberichte 1 und 2. Bern: SECO. sowie Guggisberg Jürg, Patrick Detzel und Heidi Stutz (2007): Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Neuenburg: BFS.

⁷⁵ Die Wahrscheinlichkeit einer Invalidität in der Schweiz betrug 2005 im Durchschnitt der Bevölkerung 4.4 Promille. Bei der ausländischen Bevölkerung lag diese Wahrscheinlichkeit leicht höher (5.5. Promille), in der schweizerischen Bevölkerung leicht tiefer (4.0 Promille).

dabei auch eine Signalwirkung und trägt damit zur Beachtung der Rechtsordnung und damit auch zur Integration der ausländischen Bevölkerung bei.

- Das EJPD (BFM, FEDPOL, BJ) sehen Massnahmen vor, welche eine Verbesserung in der Bekämpfung der Kriminalität sowie der Gewalt bei Jugendlichen vorsehen.

6.3.4. Weitere Rahmenbedingungen im Bereich der gesellschaftlichen Integration

Untersuchungen zeigen, dass Erfolge in Beruf und Arbeit eng mit weichen Faktoren wie Kommunikationsfähigkeiten, Kontakten, Beziehungsnetzen und dem individuellen Informationsgrad zusammenhängen.

Sprache: Je früher im Lebenslauf die Investitionen in Human- und Sozialkapital getätigt werden, desto grösser sind die längerfristigen Erträge davon, weil bei vorzeitigen Massnahmen auch Kosten von späteren Massnahmen eingespart werden.⁷⁶ Im Erwerbssalter stellen mangelnde Sprachkenntnisse eine wichtige Ursache für den Eintritt ausländischer Arbeitskräfte in die Erwerbslosigkeit dar. Erfahrungen mit dem Integrationsförderprogramm des Bundes haben hier deutlich gemacht, dass gut fokussierte und auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Sprachkurse die Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Ausländerinnen und Ausländer steigern können.

- Das BFM wird im Integrationsförderungsprogramm 2008-11 ein Schwerpunkt Sprache und Bildung setzen. Dabei sind auch Modellvorhaben im Bereich der sprachlichen Frühförderung geplant (BFM M 1). Als Zusatzmassnahme beantragt das BFM, den entsprechenden Kredit zu erhöhen (BFM ZM 1).
- Da bereits heute zahlreiche Angebote im Bereich der Sprachförderung bestehen, betrifft der Ausbau von Massnahmen namentlich die Koordination. Auf Bundesebene soll mittels eines Rahmenkonzepts die Sprachförderung abgestimmt werden (SchnSt M 1). Das BFM sieht im Rahmen des Integrationsförderungskredits vor, die Abstimmung seiner Sprachförderungsmassnahmen mit den Regelstrukturen auf kantonaler Ebene weiter zu verbessern (BFM M 1). Auch das SECO sieht vor, im Rahmen der Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) auf Konzeptebene die Deutsch-, Französisch- und Italienischförderung zu verbessern (SECO M 7).

Motivation und Kontakte: Untersuchungen haben dargelegt, dass Beziehungen zu Lehrbetrieben oder zu Personen mit Kenntnissen des Berufsbildungssystems Vorteile beim Einstieg in den Berufsbildungsmarkt bringen.⁷⁷ Zudem spielen die von den Eltern oder anderen Bezugspersonen erfolgte Unterstützung sowie deren Erwartungen an die Jugendlichen eine wichtige Rolle.⁷⁸ Hierin zeigt sich, dass die Integration in den Bereichen Bildung und Arbeit eng mit der gesellschaftlichen Integration und dem sozialen Umfeld

⁷⁶ Untersuchungen aus dem Ausland zeigen, dass beispielsweise Sprachfördermassnahmen im Kindergarten rund 10 Euro pro Kind kosten, während die Kosten für spätere sprachliche Sondermassnahmen während der obligatorischen Schulzeit bis zu 40'000 Euro pro Jahr und Kind betragen können. Siehe: Keller, Jörg, Zvi Penner und Karin Wymann (2004): Aktuelle Forschung für die Praxis. Sprachliche Frühförderung von Migrantenkindern. Fachtagung 5. März 2004, Universität Bern, 19.

⁷⁷ So liess sich zeigen, dass soziale Netzwerke teilweise von grösserer Bedeutung für die Besetzung einer Lehrstelle sind als schulische Qualifikationen. BFM (2006): S. 35.

⁷⁸ Bowles Samuel, Herbert Gintis und Melissa Osborne Groves (Hrsg.) (2002): Unequal Chances. Family Background and Economic Success. New York, Princeton and Oxford: S.101

verbunden ist.⁷⁹ Aber auch für Personen im Erwachsenenalter sowie für ältere Menschen spielt die Integration in der Nachbarschaft und der Austausch mit Gleichgesinnten eine wichtige Rolle.

- Die vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen des BASPO zielen darauf ab, die Teilhabe von Ausländerinnen und Ausländer am Sport zu erhöhen und damit auch Kontaktmöglichkeiten zur einheimischen Bevölkerung zu schaffen (BASPO ZM 1).
- Auch das BSV schlägt zur vermehrten Teilnahme und besseren Integration ausländischer Jugendlichen in Jugendorganisationen vor, die Jugendleiterinnen und -leiter entsprechend auszubilden (BSV M 2). Das BSV wird auch Integrationsprojekte unterstützen, welche sich an ältere Menschen richten (BSV M 1).
- Im Rahmen der "Projets urbains" wird die Bildung von sozialen Netzwerken gezielt unterstützt (GM 1).

Ungleichbehandlung und Benachteiligung: Gewisse Diskriminierungen von ausländischen Jugendlichen bei der Stellenvergabe sind nachgewiesen worden.⁸⁰ Diskriminierung kann dabei unterschiedliche Hintergründe haben. Sie kann auf Aversionen oder Vorurteilen beruhen, aber auch auf mangelndes Wissen oder wenig aussagekräftige Grundlagen und Zeugnisse zurückgeführt werden, welche ungewollt zu leistungsungerechten Behandlungen führen.⁸¹

Als Massnahme gegen Benachteiligungen bei der Stellenvergabe aufgrund der Herkunft wurden anonymisierte Bewerbungsunterlagen vorgeschlagen. Sowohl in der Schweiz wie im Ausland haben entsprechende Versuche bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern zu keinen dauerhaften Lösungen geführt. Hauptgrund war der gegenüber üblichen Bewerbungen um das Mehrfache erhöhte administrative Aufwand, ohne dass sich an der Einstellungspraxis Wesentliches geändert hätte.⁸² Bei den Versuchen mit anonymisierten Bewerbungen bewerteten die Unternehmen indes die dadurch erfolgte Sensibilisierung für die Problematik von Vorurteilen als positiv. Im Sinne nachhaltiger Massnahmen ist hier anzusetzen.⁸³

- Das SECO schlägt eine Massnahme zur Sensibilisierung der Arbeitgeber auf Diskriminierung von ausländischen Arbeitskräften vor (SECO M 1). Das BBT will den Zugang zur Validierung von Bildungsleistungen für ausländische Personen erleichtern (BBT M 4). Die FRB will ein Monitoring zu Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus sowie Rechtsextremismus und Gewalt schaffen, um entsprechende Tendenzen in der Schweizer Bevölkerung feststellen zu können (FRB M 1 und 2). Das BWO will die Akteure im Bereich des Wohnens (Immobilienwirtschaft, Vermieter, Mieter) hinsichtlich Integrationsfragen sensibilisieren (BWO M 1).

⁷⁹ BFM (2006): S. 49.

⁸⁰ BFM (2006):S. 35

⁸¹ Sheldon (2006): S. 5.

⁸² Als weitere Gründe wurden genannt, dass Personalfachleute – wenn die Unterlagen noch aussagekräftig sein sollten – trotz Anonymisierungen oft noch auf Geschlecht, Herkunft und Alter schliessen konnten. Häufig wurde auch darauf hingewiesen, dass sich immer Gründe finden, jemanden zu diskriminieren. Das Problem werde höchstens auf später verlagert.

⁸³ Es liegt auch nicht im Interesse der Kandidatinnen und Kandidaten, bei allfällig diskriminierenden Arbeitgebern zu arbeiten. Hingegen ist es im Interesse aller Seiten, Stellenprofile, Arbeitsumfeld und Qualifikationen bestmöglich zur Deckung zu bringen.

Befähigung von Massnahmenverantwortlichen sowie Abstimmung und Koordination: Zu den weichen Faktoren, welche die Wirksamkeit und damit das Kosten-Nutzenverhältnis von Integrationsmassnahmen beeinflussen, gehören auch die Kompetenzen und Qualifikationen derjenigen Stellen und Personen, welche Massnahmen anordnen oder durchführen. Aus den Erfahrungen von Verwaltungsreformprojekten sowie Neugestaltungen von Zuständigkeiten ist bekannt, dass der Abstimmung von Massnahmen sowie der Vermeidung von Doppelspurigkeiten grosse Bedeutung hinsichtlich der Effizienz und Effektivität von Massnahmen zukommt.

- Verschiedene Ämter sehen Massnahmen zur Schulung und / oder Sensibilisierung von verantwortlichen Fachpersonen in den Vollzugsbehörden ihres Zuständigkeitsbereichs vor (SECO M 3, BSV M 2, SchnSt M 3).
- Das ARE will einen Beitrag leisten, die Umsetzung von integrationspolitischen Massnahmen auf der Ebene der Agglomerationen effektiver zu gestalten (ARE M 1).
- Die Umsetzung von "Projets urbains" bedarf einer umfassenden Zusammenarbeit sowie einer Bündelung von Ressourcen von verschiedenen Bundesämtern und -stellen unter Federführung des ARE. Zudem wird die Zusammenarbeit mit der kantonalen und der kommunalen Ebenen verstärkt (GM 1).
- Eine Reihe von Schnittstellenmassnahmen (SchnSt M 1 bis SchnSt M4), welche mehrheitlich unter der Federführung des BFM umgesetzt werden, sehen einen Ausbau und eine Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit von verschiedenen Stellen vor. Auch die vorgeschlagene Umsetzungsorganisation (Kapitel 5) bezweckt eine bessere Abstimmung und Kohärenz der Massnahmen.

Gesicherte Grundlagen und Erkenntnisse: Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Messung der dargestellten Zusammenhänge nur aufgrund von repräsentativen Erhebungen, spezialisierten Untersuchungen und begleitenden Evaluationen möglich ist.⁸⁴

- Das BFS schlägt hier vor, das Indikatorenset zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auszubauen und weiterzuentwickeln (BFS M 1 und ZM 1). Das BSV nimmt die Integrationsthematik in sein Forschungsprogramm auf (BSV M 1).

6.3.5. Bilanz: Erwartete Wirkungen

Volkswirtschaftlich gesehen handelt es sich bei Integrationsförderungsmassnahmen im Bereich der Bildung (Erwerb von Qualifikationen) und der Arbeit (Erwerb von beruflichen Kompetenzen) gleichsam um eine Investition. Wenn diese entsprechende Wirkungen entfalten, werfen sie sowohl für das Individuum Erträge in Form von höheren Löhnen ab, als auch für die Gesellschaft und den Staat in der Form von höherer Produktivität, höheren Steuereinnahmen und stärkerem Wirtschaftswachstum. Aus den vorliegenden Forschungsergebnissen zur fiskalischen Bilanz von Zuwanderung und Integration kann geschlossen werden, dass fiskalische Erträge der Integrationsförderung bestehen und dass das Potenzial zur Erschliessung von solchen Erträgen gross ist.⁸⁵

⁸⁴ Fritschi/Stutz/ Schmutz (2007). Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen. Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmassnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschliessung von Potenzialen? Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

⁸⁵ Sheldon (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. FAI: Basel.

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

Inwiefern dieses Potenzial über die im Rahmen des Bundesratsauftrags vom 30. August 2006 entwickelten 45 Massnahmen erreicht werden kann, hängt davon ab, wie stark es den Massnahmen im Einzelnen gelingt, Kosten im System der Sozialen Sicherheit zu vermeiden und bessere Arbeitsmarktchancen für Ausländerinnen und Ausländer zu generieren. Dies ist namentlich dann zu erreichen, wenn sie dazu beitragen, die Zahl der im Integrationsbericht BFM genannten Risikogruppen (namentlich Jugendliche ohne berufliche Ausbildung, Arbeitslose Personen, Working poor und sozialhilfeabhängige Personen, etc.) substantiell zu verringern. Überlegungen aufgrund bestehender Daten und Studien zeigen, dass die vorgeschlagenen Integrationsmassnahmen der Bundesstellen und -ämter in diese Richtung zielen.

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

7. Schlussfolgerungen

Aufgrund der Arbeiten im Rahmen des Bundesratsauftrags Integrationsmassnahmen vom 30. August 2006 lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

In Anbetracht des hohen Anteils von gegen 21 % beziehungsweise über 1.5 Millionen Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung ist die Integration der ausländischen Personen im Grossen und Ganzen erfolgreich verlaufen.⁸⁶ Dieser Erfolg beruht – neben einer vergleichsweise tiefen Arbeitslosenquote und einem guten Berufsbildungssystem – auch auf der Vielzahl von bestehenden Massnahmen, die insbesondere auf kommunaler, aber auch auf kantonaler und nationaler Ebene sowohl von der öffentlichen Hand wie von Privaten umgesetzt werden, um Ausländerinnen und Ausländern die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen.

Trotz diesem grundsätzlich positiven Befund bestehen auch Probleme und Defizite. Der Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz" des Bundesamts für Migration vom Juli 2006 (Integrationsbericht BFM) hat erstmals aufgrund einer breiten Bestandesaufnahme in elf Themenbereichen aufgezeigt, wo heute die hauptsächlichen Schwierigkeiten im Bereich der Integration liegen und welche Personengruppen besonders davon betroffen sind. Dabei ist der Bericht zur Schlussfolgerung gekommen, dass in erster Priorität die Sprache sowie die Bildung und die Arbeit zentrale Bereiche der Integration darstellen. In zweiter Priorität spielt auch die gesellschaftliche Integration eine wichtige Rolle (Zusammenleben und Kontakte in Quartier und Gemeinden).

7.1. Auftrag

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 30. August 2006 den Integrationsbericht BFM zur Kenntnis genommen und die Departemente und Ämter beauftragt, in ihren Zuständigkeitsbereichen den integrationspolitischen Handlungsbedarf und allfällige Massnahmen zu ermitteln. Das EJPD (BFM) hat diese Arbeiten im Rahmen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) koordiniert und erstattet dem Bundesrat bis am 30. Juni 2007 Bericht.

7.2. Rahmenbedingungen

Die Befunde des Integrationsberichts BFM sowie die Arbeiten im Rahmen des vorliegenden Berichts Integrationsmassnahmen haben deutlich gemacht, dass seit längerem in den verschiedenen Bereichen Anstrengungen zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern bestehen. In der letzten Zeit sind zudem namentlich in den Bereichen Berufsbildung und Arbeitswelt sowie in den Systemen der sozialen Sicherheit grössere Reformvorhaben angelaufen, welche auch eine Verbesserung der Ausländerintegration bewirken werden (Umsetzungsarbeiten zum Berufsbildungsgesetz, Anpassung von Massnahmen der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung). Auch in anderen Bereichen werden die bestehenden Massnahmen laufend angepasst und verbessert (namentlich im Gesundheitswesen, im Bereich der spezifischen Integrationsförderung, in der Agglomerationspolitik, im Sport, etc.).

⁸⁶ BFM (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. BFM: Bern.

Der Erfolg der Integrationsförderung hängt daher entscheidend von Verbesserungen des Vollzugs bestehender Massnahmen im Rahmen dieser Regelstrukturen

(Bildungsinstitutionen, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen, etc.) ab und kann nur bedingt durch den Aufbau von Sondermassnahmen und -strukturen erreicht werden. Die Massnahmen der Regelstrukturen sind daher hinsichtlich des Umgangs mit den spezifischen Anforderungen und Defiziten ausländischer Personen (z.B. mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende Informationen, Missverständnisse) auszubauen und zu verbessern. Tendenzen zur Ungleichbehandlung, Benachteiligung und Diskriminierung ist mit geeigneten Massnahmen entgegenzutreten.

Die Federführung und Finanzverantwortung der einzelnen Massnahmen sowie die Sicherstellung deren Wirksamkeit liegt in der Zuständigkeit der jeweiligen Ämter und Stellen. Dies betrifft namentlich die Massnahmen zur Förderung der Integration im Bildungswesen und in den Arbeitsmarkt.

Andere Bereiche, wie derjenige der Sprachförderung, stellen Querschnittsaufgaben dar. Hier liegt die Federführung und Finanzverantwortung nach dem Prinzip "Jeder an seinem Ort" bei verschiedenen Stellen auf Bundes- und auf kantonaler und kommunaler Ebene. Im Bereich der Sprache sind daher vorrangig Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zu ergreifen (Rahmenkonzepte) sowie die Federführung der Koordination zu klären. Auch weitere Bereiche der gesellschaftlichen Integration (Zusammenleben in Gemeinden und Quartieren) bedürfen einer verbesserten Abstimmung der Massnahmen unterschiedlicher Stellen.

Das neue Ausländergesetz, welches voraussichtlich am 1.1.2008 in Kraft treten wird, schafft hierzu die notwendigen Grundlagen. Es definiert Integrationsförderung in Artikel 53 AuG als Querschnittsaufgabe, die in allen Bereichen zu berücksichtigen ist und bei welcher die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammenarbeiten.

Auf Bundesebene überträgt das Gesetz dem Bundesamt für Migration einen Koordinationsauftrag (Art. 57 AuG). Da schon seit längerem Anstrengungen bestehen, die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Bereichen (namentlich Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Soziale Sicherheit oder Gesundheitswesen) zu verstärken, wird die Koordination der Integrationsförderung durch das BFM an diese Anstrengungen anknüpfen und auch bestehende Gefässe und Gremien nutzen. Dieses Vorgehen hat sich im Rahmen des Bundesratsauftrags Integrationsmassnahmen als zielführend erwiesen und sollte auch in Zukunft beibehalten werden.

In den meisten Bereichen, welche die Integrationsförderung betreffen, sind kantonale oder auch kommunale Stellen für die konkrete Umsetzung von Massnahmen zuständig. Der Beitrag des Bundes beschränkt sich in der Regel auf die strategische Steuerung und Koordination, auf die Rahmengesetzgebung sowie auf die Politikentwicklung und auf punktuelle Förderungsmassnahmen. Das neue Ausländergesetz sieht auch auf kantonaler Ebene Koordinationsstellen vor: Die Kantone bezeichnen dazu dem Bund kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen (Art. 57 AuG).

7.3. Schwerpunktsetzungen

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

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

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

7.4. Massnahmen

In Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags Integrationsmassnahmen vom 30. August 2006 haben die Departemente und Ämter 45 verschiedene Massnahmen entwickelt. Diese beschlagen schwerpunktmässig die im Integrationsbericht des BFM vom Juli 2006 als prioritär eingestuft Bereiche der Sprache und der Berufsbildung, der Arbeit und der Sozialen Sicherheit sowie zusätzliche Bereiche, welche im Sinne günstiger Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Integration von Bedeutung sind (namentlich Zusammenleben im Wohngebiet und in der Gemeinde, Gesundheit, Verhinderung von Benachteiligungen und Diskriminierungen, öffentliche Sicherheit, etc.).

Bei den Massnahmen handelt es sich einerseits um den Ausbau bestehender Massnahmen, dort, wo hinsichtlich Integrationsförderung Defizite und Schwachstellen in den bestehenden Regelstrukturen geortet worden sind. Für 16 Massnahmen lassen sich die Aufwendungen ausweisen. Diese ausgewiesenen Aufwendungen betragen insgesamt zwischen 51.5 und 54 Millionen Franken, wobei über 50 Millionen Franken Massnahmen des BFM im Bereich der Integrationsförderung betreffen, welche nach Gesetz ohnehin vorgesehen sind. Für weitere 26 Massnahmen lassen sich die Aufwendungen nicht beziffern.⁸⁷

⁸⁷ Die genaue Summe ist deshalb nicht bezifferbar, weil es sich bei den Massnahmen beispielsweise um Schwerpunktsetzungen im Förderbereich handelt, welche an das Engagement der Kantone oder anderer Projektträger (Projekteingaben) gebunden ist.

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

Darüber hinaus haben drei Bundesämter dem Bundesrat auch Zusatzmassnahmen vorgeschlagen. Diese drei Massnahmen machen zusätzliche Mittel erforderlich, die in den Budgets und im Finanzplan des Bundes nicht eingestellt worden sind. Die Zustimmung von Bundesrat und Parlament vorausgesetzt, würden diese ab 2009 jährlich 2.6 Millionen Franken betragen.

Eine Übersicht zu den Massnahmen findet sich im Anhang (Tabellen I bis III).

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

Anhang

TABELLE I: AUSGEWIESENE AUFWENDUNGEN DER DEPARTEMENTE UND ÄMTER FÜR AUSBAU BESTEHENDER MASSNAHMEN BIS 2010

Amt	Massnahme	Ausgewiesene Beträge			Rechtliche Grundlagen
		2008	2009	2010	
BSV M1	Einbezug der Integrationsfrage in das Forschungsprogramm IV.	50'000	--	--	Art. 68 IVG
BSV M2	Einbezug der Integrationsfrage in das Ausbildungsprogramm IV.	25'000	--	--	Art. 68 IVG i.V. mit Art. 92 IVV
SchnSt M1	Rahmenkonzept und Koordination im Bereich Sprachförderung von Ausländerinnen und Ausländern.	20'000	20'000	20'000	Art. 55 und 56 sowie 87 AuG
	Beiträge BFM (oben) und SECO (unten).	10'000	10'000	10'000	
SchnSt M2	Berücksichtigung der Integrationsförderung im Rahmen der bestehenden Interinstitutionellen Zusammenarbeit.	10'000	10'000	--	Art. 25 Abs. 1 ANAG (Art. 55 AuG) und Art. 15 VIntA
SchnSt M3	Erarbeitung von gemeinsamen Grundlagen von Aus- und Weiterbildungsangeboten für Fachpersonen im Bereich Integration.	10'000	10'000	--	Art. 25 Abs. 1 ANAG (AuG Art. 55) und Art. 15 VIntA
GM 1	Unterstützung von "Projets urbains" zur Förderung der Integrationschancen und Prävention von Integrationsdefiziten (Pilotprojekt "Projets urbains").				WEG; SR 843/ WFG; SR 842/ AuG; SR 142.20/ Art. 386 StGB; SR 311.0; SR 151.21
	BWO	100'000	100'000	100'000	
	ARE	100'000	100'000	100'000	
	BASPO	100'000	100'000	100'000	
	GS-EDI	80'000	80'000	80'000	
	BFM	200'000	200'000	200'000	

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

BFM M1	Neue Schwerpunkteordnung 2008 - 2011 des Integrationsförderungsprogramms des Bundes.	14'000'000	14'000'000	14'000'000	Art. 25 Abs. 1 ANAG (Art. 55 AuG) und Art. 15 VIntA
BFM M2	Ausrichtung von Integrationspauschalen an die Kantone als Beitrag zur Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen.	36'000'000	36'000'000	36'000'000	Art. 88 und 91 AsylG
BFM M3	Förderung der Integration von traumatisierten, d.h. psychisch belasteten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen im Asylbereich.	300'000	300'000	300'000	Art. 91 Abs. 4 AsylG Art. 45 Abs. 1 AsylV 2
		300'000	300'000	300'000	
BFM M4	Information über Resultate der Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit Berufs- und Branchenverbänden.	10'000	--	--	Art. 91 Abs. 4 AsylG Art. 45 Abs. 1 AsylV 2
BFM M7	Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden.	20'000	20'000	20'000	Art. 37 BüG
ARE M1	Erarbeiten von Vorschlägen zur Umsetzung der Integrationspolitik und -förderung auf Agglomerationsstufe, z.B. im Rahmen eines Agglomerationsprogramms.	10'000	5'000	--	
BAG M1	Umsetzung der Strategie Migration und Gesundheit - Phase II (2008-2013).	--	2'400'000	2'400'000	
BFS M1	Indikatorenset zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.	30'000	30'000	30'000	Bundesstatistikgesetz, SR 431.01; SR 431.012.1
BWO M1	Erarbeiten und Verbreiten von Empfehlungen für Planungsfachleute, Bauträger, Vermieter sowie Mieter im Bereich Integration und Wohnen.	80'000	80'000	80'000	WFG; SR 842
FRB M1	Schaffung eines Monitoring Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus sowie Rechtsextremismus und Gewalt.	150'000	--	150'000	
	TOTAL	51'605'000	53'765'000	53'890'000	

TABELLE II: NICHT AUSGEWIESENE AUFWENDUNGEN DER DEPARTEMENTE UND ÄMTER FÜR AUSBAU BESTEHENDER MASSNAHMEN BIS 2010

Amt	Massnahme	Rechtliche Grundlage
BBT M1	Förderung von „Case Management Berufsbildung“.	Art. 3 Bst. a und c, Art. 7, Art. 12/ Art. 54 und 55 BBG
BBT M2	Ausbau des Beratungsangebots für Lehrbetriebe (Anlaufstelle).	Art. 3 Bst. a und c, Art. 7, Art. 12/ Art. 54 BBG
BBT M3	Schwerpunkt Integration im Rahmen der Projektförderung.	Art. 3 Bst. a und c, Art. 7, Art. 12 / Art 54 BBG
BBT M4	Validierung bereits erbrachter Bildungsleistungen.	Art. 4 und 9 Abs. 2 BBG
SECO M1	Sensibilisierung von Arbeitgebenden auf die Problematik der Ungleichbehandlung von Personen mit Migrationshintergrund sowie auf den Nutzen von Diversity Management.	Art. 59 AVIG (ALV-Fonds)
SECO M2	Optimieren der Kommunikation zwischen Personalberatenden PB und ausländischen Stellensuchenden STE.	Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 119b AVIV (ALV-Fonds)
SECO M3	Interkulturelle Aus- und Weiterbildung der Personalberatenden.	Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 119b AVIV (ALV-Fonds)
SECO M4	Gezielte Rekrutierung von Personalberatenden bzgl. Migration.	Art. 92 Abs. 7 AVIG
SECO M5	Bewusster Einbezug arbeitsmarktlicher Integrationsmassnahmen in die Zielvereinbarungen PB/STE.	Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 102c AVIV (ALV-Fonds)
SECO M6	Aktualisierung und Implementierung des Konzepts zum Erwerb von arbeitsmarktbezogenen Basiskompetenzen auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse und Anforderungen.	Art. 59 AVIG (ALV-Fonds)
SECO M7	Optimierung des Rahmenkonzepts zur arbeitsmarktorientierten Deutschförderung und Einführung eines Konzepts zur arbeitsmarktorientierten Französischförderung in der Westschweiz und Italienischförderung im Tessin.	Art. 59 AVIG (ALV-Fonds)
SECO M8	Aufgabenabstimmung und Verbesserung der Koordination beim Übergang Obligatorische Schule – Berufsbildung (Übergang I).	Art. 59 AVIG (ALV-Fonds)

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

SECO M9	Das SECO fördert auf Ebene der kantonalen Arbeitsmarktbehörden und der Organisatoren arbeitsmarktlicher Massnahmen die Implementierung sowie die Optimierung von Beschäftigungsprogrammen an den Schnittstellen zum ersten Arbeitsmarkt.	Art. 59 AVIG (ALV-Fonds)
SECO M10	Verbesserung des Zugangs von ausländischen Stellensuchenden zu Einarbeitungszuschüssen (EAZ).	Art. 65 AVIG (ALV-Fonds)
SchnSt M4	Berufliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen: Finanzierung eines allfälligen Mehraufwands für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung. Auftrag an EVD und EJPD (SECO und BFM).	
BSV M3	Förderung von integrationsrelevanten Projekten im Rahmen der Altershilfe.	Art.101bis AHVG
BSV M4	Ausbildung und Sensibilisierung der Jugendleiter und -leiterinnen zum Thema Integration.	Art.5ff JFG
FRB M2	Publikation von Resultaten des NFP 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“ für ein breites Publikum.	
BFM M5	Erarbeitung von Empfehlungen zum Anwendungsbereich und zu den Inhalten von Integrationsvereinbarungen.	Art. 54 AuG und Art. 5 und 7 VIntA
BFS M2	Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS).	
BFS M3	Weiterer Aufbau der Sozialhilfestatistik (SHS)	
BJ M1	Verkürzung der Verfahrensdauer im Bereich des Jugendstrafprozessrechts und Verbesserung der Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination.	Art. 123 BV
BJ M2	Vorkehrungen im Bereich der stationären Jugendhilfe und dem Freiheitsentzug für Jugendliche.	Art. 5 ff LSMG (SR 341) sowie Art. 3ff LSMV (SR 341.1)
FEDPOL M1	Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Täter. Erfassung von kantonalen Massnahmen.	Art. 2 lit c ZentG; Art. 3Abs.3 ZentVo
BFM M6	Konsequente Praxis der Kantone bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern.	Art. 64 bis 68; Art. 96 AuG

Bericht Integrationsmassnahmen

über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: G193-0163

BFM M8	Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden.	Art. 49a ff BÜG
---------------	--	-----------------

TABELLE III: AUFWENDUNGEN FÜR ZUSATZMASSNAHMEN DER DEPARTEMENTE UND ÄMTER VON 2009 BIS 2012

Amt	Zusatzmassnahme	Ausgewiesene Beträge				Rechtliche Grundlage
		2009	2010	2011	2012	
BFM ZM1	Krediterhöhung – Neue Schwerpunkteordnung 2008 – 2011 des Integrationsförderungsprogramms des Bundes.	2'000'000	2'000'000	2'000'000	2'000'000	Art. 55 AuG ; Art. 25 Abs. 1 ANAG und Art. 15 VIntA
BASPO ZM1	Auf- und Ausbau eines Kompetenzzentrums "Sport und Integration".	500'000	500'000	500'000	500'000	SR 415.0; BG über Förderung von Turnen und Sport
BFS ZM1	Ausbau und Weiterentwicklung des Indikatorensets zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.	140'000	140'000	140'000	140'000	SR 431.01 / SR 431.012.1
	TOTAL	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	