

Hin zu einer umfassenden Integrationspolitik der öffentlichen Hand

Die Integration der Zugewanderten funktioniert in der Schweiz insgesamt gut. Um bestehende Defizite mit gezielten Massnahmen anzugehen, sollen sowohl das Fördern wie auch das Einfordern von Integration verbindlicher werden. Bundesrat und Kantonsregierungen haben beschlossen, die Förderung zu verstärken und an landesweit geltenden Zielsetzungen auszurichten. Diese Investition lohnt sich, denn mangelnde Integration führt zu hohen gesellschaftlichen Folgekosten. Auch die Arbeitgeber sollen verstärkt zur Integration beitragen. Der Bundesrat möchte zudem im Ausländergesetz die Integrationskriterien konkretisieren und systematische Anreize zur Integration beim Familiennachzug und bei der Erteilung der Niederlassung setzen.

- 1 Vgl. Massnahmen zur besseren Integration von Ausländern: Medienmitteilung EJPD (30.8.2006).
- 2 Vgl. OECD (2012): The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Switzerland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 128.



Sprache ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Das Sprachfördersystem «fide- Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz: lehren, lernen, beurteilen» zielt auf konkrete und handlungsorientierte Verständigung im Alltag wie zum Beispiel am Schalter bei Behörden. Es wird zurzeit in den Kantonen eingeführt. Foto: Patrick Fuchs

Die Integration in der Schweiz funktioniert angesichts eines Ausländeranteils von über einem Fünftel der Wohnbevölkerung im Grossen und Ganzen gut. Einen wichtigen Beitrag dazu leisten die Schulen, die Berufsbildung und die Arbeitswelt. Dieser Befund, den der Bundesrat erstmals 2006 in einer breiteren Untersuchung festgestellt hat,¹ wurde durch jüngste Studien der OECD bestätigt.² Doch die OECD weist auch auf Herausforderungen und Mängel hin. Sie legt der Schweiz nahe, gezielte Massnahmen für einige Gruppen zu ergreifen, namentlich für Jugendliche im Familiennachzug, nied-



Dr. Adrian Gerber
Abteilungschef Integration,
Bundesamt für Migration BFM, Bern

rigqualifizierte Frauen mit kleinen Kindern sowie Personen, welche die Schweiz aus humanitären Gründen aufgenommen hat. Eine wichtige Massnahme, um die Chancengleichheit von Migrantenkindern und ihre beruflichen Perspektiven zu verbessern, ist deren sprachliche Förderung im Vorschulalter. Die OECD weist weiter darauf hin, dass in der Schweiz viele Migrantinnen und Migranten für die von ihnen ausgeübte Arbeit überqualifiziert sind. Angesichts der föderalistischen Strukturen und des unterschiedlichen Entwicklungsstands der Integrationsförderung in den Kantonen empfiehlt die OECD der Schweiz schliesslich, auf eine verstärkte landesweite Koordination hinzuwirken. Mit ihren Empfehlungen bekräftigt die OECD die Stossrichtung der neuen schweizerischen Integrationspolitik.

Verbindliche und gegenseitige Integration

Seit mehreren Jahren haben Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsame Grundsätze entwickelt, welche für die Integrationspolitik

auf allen drei staatlichen Ebenen gelten sollen: Integrationspolitik soll die Chancengleichheit verwirklichen, die bestehenden Potenziale nutzen, die Vielfalt berücksichtigen und die Eigenverantwortung einfordern.³

Um diesen Prinzipien Nachdruck zu verleihen, soll die Integrationspolitik stärker als bisher ein verbindliches Gebot für alle sein: für die Zugewanderten, aber auch für die staatlichen Institutionen und Behörden in allen Kantonen, für Wirtschaft und Unternehmen, für Organisationen und Vereine und nicht zuletzt auch für die einheimische Bevölkerung. Dazu setzt der Bundesrat in Abstimmung mit den Kantonen einen Integrationsplan um, der die Verbindlichkeit und Gegenseitigkeit der Integrationspolitik erhöhen soll. Der Integrationsplan sieht im Wesentlichen drei Stossrichtungen vor:

- Die Bestimmungen zur Integration im Bundesrecht sind zu konkretisieren. Der Bundesrat hat dazu am 8. März 2013 eine Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Neben dem Ausländergesetz sind eine Reihe weiterer Bundesgesetze anzupassen (Berufsbildungsgesetz, Sozialversicherungsrecht, Raumplanungsgesetz).
- Die Integrationsförderung des Staates ist zu verstärken und schweizweit an den gleichen Eckwerten auszurichten. Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen haben sich Ende 2011 auf die strategischen Zielsetzungen von gemeinsam getragenen Kantonalen Integrationsprogrammen sowie auf ein dazugehöriges Finanzierungsmodell geeinigt.⁴
- Der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den nicht-staatlichen Akteuren ist zu intensivieren. Bund, Kantone und Gemeinden engagieren sich gemeinsam im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) an diesem Integrationsdialog.⁵

Integrationsförderung am Arbeitsplatz

Häufig wird Integration als ein Fördern und Fordern der Zugewanderten umschrieben. Doch Erfordernisse und Fördermassnahmen nützen nur etwas, wenn Arbeitskollegen, Nachbarn, Arbeitgeber, Arbeitnehmerorganisationen, Vermieter oder Vereinsmitglieder den Zugewanderten mit Verständnis und Offenheit begegnen und ihnen eine Chance geben. Die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft profitieren seit langem vom Zuzug der Arbeitskräfte aus dem Ausland. Im Jahre 2012 sind rund 50% der Zuwandernden in die

Schweiz gekommen, weil ihnen hier eine Stelle angeboten wurde. Entsprechend bedeutsam ist die Unterstützung am Arbeitsplatz. In den 1960er- und 1970er-Jahren setzten sich Vertreter der Wirtschaft vielerorts aktiv für die Integrationsförderung ein. Sie engagierten sich in Ausländerbeiräten und waren an der Gründung und Finanzierung von Beratungsstellen beteiligt. Teilweise haben sie sich inzwischen aus diesem Engagement jedoch zurückgezogen. In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land oder Appenzell-Innerrhoden ist der Grundsatz der Integrationsförderung ihrer zugewanderten Arbeitnehmenden durch die Betriebe in kantonalen Gesetzen verankert. Der Bundesrat sieht mit der Revision des Ausländergesetzes vor, dass dies im Grundsatz auch national gelten soll. In der Umsetzung ist dabei auf die besondere Situation in den einzelnen Betrieben Rücksicht zu nehmen: Ein Chemiekonzern hat ganz andere Möglichkeiten und Ressourcen als ein kleines Bauunternehmen.

Dass auch die Baubranche das Sprachenlernen aktiv fördern kann, haben der Baumeisterverband und die Unia mit dem Pilotprojekt «Deutsch auf der Baustelle» bewiesen, welches die aus dem paritätischen Fonds finanzierte Sprachförderung ergänzt. Das Projekt wurde am 30. Oktober 2012 im Rahmen des Integrationsdialogs (siehe *Kasten 1*) vorgestellt, als sich Spitzenvertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter auf verbindliche Ziele geeinigt haben⁶: Gemeinsam sollen bis 2016 Pilotprojekte für sinnvolle Integrationsmassnahmen in Betrieben geworben und Pilotprojekte gestartet werden. Bis 2016 sollen dadurch zusätzliche 2000 Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen eine Erwerbsarbeit aufnehmen.

Verbindliche Förderung als Staatsaufgabe

Integration ist aber nicht nur eine Sache der Wirtschaft und Gesellschaft, sondern ebenso des Staates. Dies sieht bereits das geltende Ausländerrecht vor.⁷ Die Versäumnisse der vergangenen Migrationspolitik haben gezeigt, dass die Folgekosten eines staatlichen «Laissez faire» in der Integrationspolitik zu hoch sind. Integration ist deshalb auch verbindlicher vom Staat einzufordern. Er soll seine Leistungen und Angebote in guter Qualität und flächendeckend in allen Kantonen bereitstellen und auch den Zugewanderten zugänglich machen. Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass Berufsberatungs- oder Arbeitsvermittlungsstellen im Umgang mit einer vielfältigen Klientel gezielt geschult werden oder Personen mit Migrationshinter-

Kasten 1

Integrationsdialog

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben im Rahmen ihrer politischen Plattform, der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), den Dialog Integration lanciert (www.dialog-integration.ch). Der Dialog findet in drei thematischen Zyklen statt. Gestartet wurde 2012 mit dem Thema *Arbeiten*. Der Dialog zum Thema *Aufwachsen* beginnt frühestens Ende 2013; derjenige zum Thema *Zusammenleben* ist für 2014 vorgesehen. Bund, Kantone, Gemeinden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Branchenverbände sowie Vertreter der Migrantinnen und Migranten haben sich am 30. Oktober 2012 Ziele bis 2016 in den folgenden drei Aktionsfeldern gesetzt:

- *Information und Sensibilisierung*: Alle aus dem Ausland neu zuziehenden Personen mit Perspektive auf längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt fühlen sich in der Schweiz willkommen und sind informiert über die für eine rasche Integration zweckmässigen Förderangebote. Sie werden dabei von Staat und Wirtschaft unterstützt. Diese setzen sich darüber hinaus für den Abbau von Integrationshürden und von Diskriminierungen ein.
- *Sprache und Bildung*: Ausländerinnen und Ausländer verfügen über die für die Verständigung im Alltag notwendigen und ihrer beruflichen Situation angemessenen Kenntnisse einer Landessprache. Dazu besteht ein Angebot an praxisbezogenen Sprachkursen. Im Arbeitsalltag besteht ein lernförderndes Umfeld.
- *Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen*: Die Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen steigt in den kommenden Jahren an. Die Nachfolgeneration ist im Arbeitsmarkt integriert.

grund als Berater einstellen, um die Verständigung zu verbessern. Oder eine Ärztin soll bei schwierigen Gesprächen auf die professionelle Hilfe einer interkulturellen Übersetzerin zählen können. Die Revisionsvorlage des Bundesrates sieht daher auch vor, verschiedene Gesetze (Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Raumplanung) mit entsprechenden Bestimmungen zu ergänzen. Damit soll der Auftrag der Behörden, für alle Personen der heute vielfältig gewordenen Bevölkerung da zu sein, verbindlich verankert werden.

Kantonale Integrationsprogramme mit neuen Massnahmen

Die Kantone haben im Sommer 2013 – gestützt auf die Vereinbarung zwischen Bundesrat und KdK – ihre kantonalen Integrationsprogramme (KIP) entwickelt. Diese sehen vor, mit gezielten Massnahmen die heutigen Anstrengungen zu ergänzen und zu verstärken. Die KIP umfassen acht Förderbereiche. Dazu gehört die Fortführung bestehender Massnahmen wie Beratungsangebote, interkulturelles Übersetzen, Sprachkurse, Massnahmen in der frühen Förderung sowie berufliche Integrationsmassnahmen für anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder junge Erwachsene im Familiennachzug. Die Kantone ergreifen damit gezielt Massnahmen um die von der OECD aufgedeckten Integrationsdefizite anzugehen.

Als neue Massnahme ist vorgesehen, längerfristig in die Schweiz zuwandernden Personen im Rahmen einer Erstinformation zu begrüssen und zielgerecht zu informieren. Falls nötig sollen Personen mit einem Integrationsförderbedarf so früh wie möglich Massnahmen zugewiesen werden. Diskriminierungen hindern Ausländerinnen und Ausländer daran, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ein weiterer neuer Förderbereich der KIP stellt daher der Diskriminierungsschutz dar. In Zukunft sollen betroffene Personen in allen Kantonen Beratung finden; vorgesehen sind aber auch Angebote für Betriebe, Behörden und Institutionen.

Aufstockung der Finanzmittel durch Bund und Kantone

Finanziert werden die KIP durch Bund und Kantone. Der Bund wird seinen Beitrag an die Integrationsförderung von 16 auf 36 Mio. Franken erhöhen. Die Erhöhung der Bundesmittel ist an die grundsätzliche Bedingung geknüpft, dass auch die Kantone ihre Mittel anpassen und sich mindestens zur Hälfte an der Finanzierung der KIP beteiligen.

Davon ausgenommen ist die Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene; sie soll in Zukunft ebenfalls in die Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme fliessen. Insgesamt werden Bund und Kantone damit jährlich rund 110 Mio. Franken in die Integrationsförderung investieren. Das Bundesamt für Migration (BFM) schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen vorerst für eine vierjährige Phase von 2014 bis 2017 ab.

Verbesserte Koordination und Kohärenz der Massnahmen

Die KIP stellen einen Paradigmenwechsel von einer projektgestützten Integrationsförderung hin zu einer programmatischen Integrationspolitik der öffentlichen Hand dar. Um das Ineinandergreifen der Massnahmen zu verbessern, basieren die KIP auf teilweise umfassenden Bedarfsanalysen und Strategien. Dank einer besseren Koordination und Kohärenz der Massnahmen kann den Bedürfnissen des Einzelfalls gezielter Rechnung getragen werden. Wenn beispielsweise eine Sekundarschülerin im Familiennachzug aus der Türkei in die Schweiz zieht, so kann sie durch die Erstinformation direkt einer beruflichen Beratung zugewiesen werden. Die Berufsberatung erzielt eine bessere Wirkung, wenn der Berater in interkulturellen Fragen geschult und vernetzt ist und der jungen Türkin ihre beruflichen Möglichkeiten verständlich und motivierend aufzeigen kann. Die berufliche Integration der jungen Türkin ist schliesslich dann erfolgreich, wenn sie in einem Betrieb die Chance für eine Attest- oder Berufslehre erhält. Auch ihre Familie soll einbezogen, informiert und motiviert werden, ihre Tochter gezielt zu unterstützen. Diese verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Institutionen und Beteiligten, für welche die kantonalen Integrationsprogramme in den kommenden Jahren den strategischen Boden bereiten werden, ist ein Schlüssel für den Integrationserfolg.

Verbindliche Kriterien

Integration steht und fällt letztlich mit dem Engagement der Zugewanderten selbst. Eigenverantwortung für ihre Integration wahrzunehmen, soll daher ein verbindliches Gebot für alle Zugewanderten sein, wie es für die allermeisten ausländischen Personen in der Schweiz bereits heute schon selbstverständlich ist. Eigenverantwortung heisst, dass alle Zugewanderten:

- die Bundesverfassung zu respektieren;
- die Rechtsordnung zu respektieren;
- sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und

3 Vgl. Gemeinsam für eine starke Integrationspolitik: Medienmitteilung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (12.5.2011).

4 Vgl. Bundesrat schickt Ausländer- und Integrationsgesetz in die Vernehmlassung: Medienmitteilung des Bundesrats (23.11.2011).

5 Webseite der Tripartiten Agglomerationskonferenz: www.dialog-integration.ch.

6 Vgl. TAK-Integrationsdialog Arbeitswelt: Zielsetzungen Staat – Wirtschaft 2013 – 2016, www.tak-cta.ch, Themen, Ausländer- und Integrationspolitik.

7 Vgl. Art. 53 Aug.

Kasten 2

Das Sprachförderungskonzept Fide

Der Sprachnachweis darf keine Hürde für weniger gebildete Personen sein. Dies gewährleistet das vom Institut für Mehrsprachigkeit in Freiburg entwickelte Sprachförderungskonzept *Fide – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen*. Es vermittelt nicht abstrakte Sprachkenntnisse. Gelehrt wird vielmehr auf systematische Weise, wie sich Migrantinnen und Migranten in konkreten Situationen, beim Arzt, im Betrieb oder bei der Behörde, verständigen können. Mit Fide liegen heute bereits Instrumente vor, mit welchen die alltagsrelevanten Sprachkompetenzen von Migrantinnen und Migranten im Unterricht nachgewiesen werden können. Nächstes Jahr soll auch ein vom Unterricht unabhängiges Nachweisverfahren entwickelt und eingeführt werden. Ziel ist es, in Zukunft über einen praxistauglichen und schweizweit geltenden Sprachpass zu verfügen, welcher von den Bildungsinstitutionen, den Behörden und der Wirtschaft anerkannt wird.

Internet: www.fide-info.ch.

Kasten 3

Berufliche Potenziale der Zugewanderten erschliessen

Kürzlich hat das Bundesamts für Statistik eine Reihe von neuen Integrationsindikatoren publiziert. Diese zeigen auf, dass Personen mit Migrationshintergrund rund doppelt so häufig einen Beruf ausüben, für den sie überqualifiziert sind (16,6% im Jahre 2012) als Personen ohne Migrationshintergrund (9,6%). Personen aus den Drittstaaten ausserhalb EU/Efta sind sogar viermal so stark von dieser Überqualifizierung betroffen (41,8%).^a Diese Potenziale besser zu nutzen würde nicht nur den betroffenen Personen einen grösseren beruflichen Integrationserfolg beschern. Es wäre auch dem Schweizer Arbeitsmarkt von Nutzen und könnte indirekt einen Beitrag leisten, dass weniger Fachkräfte im Ausland rekrutiert werden müssten. Dies entspricht auch der Stossrichtung der Fachkräfteinitiative des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.^b Das BFM hat daher das mehrjährige Projekt *Potenziale nutzen* lanciert. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sollen gezielt gefördert werden, damit sie eine Stelle antreten können, welche ihren im Heimatland erworbenen Berufsabschlüssen und -kompetenzen entspricht.

a Vgl. Ungleichheiten im Erwerbsleben und bei den Sprachkenntnissen. Medienmitteilung Bundesamt für Statistik (14.05.2013).

b Vgl. Fachkräfteinitiative: Bund, Kantone und Sozialpartner koordinieren und verstärken ihre Anstrengungen: Medienmitteilung Staatssekretariat für Wirtschaft (21.5.2013).

8 Bertelsmann Stiftung (2008): Gesellschaftliche Kosten unzureichender Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland.

- Fähigkeiten bemühen, für sich und ihre Familie zu sorgen sowie sich aus- und weiterbilden;
- möglichst rasch die am Wohnort gesprochene Sprache erlernen, um sich verständlich zu machen, Kontakte zu knüpfen oder auch um sich wehren zu können.

Der Entwurf des Bundesrates nennt im Gesetz verbindlich und abschliessend diese vier Integrationskriterien, welche die zuständigen Behörden bei der Erteilung der ausländerrechtlichen Bewilligungen beiziehen sollen. Darüber hinausgehende Kriterien sollen keine gelten; von Migranten wird nicht verlangt, dass sie ihre Kultur oder Lebensweise aufgeben.

Systematische Anreize

Der bundesrätliche Gesetzesentwurf setzt neue Anreize in Form von ausländerrechtlichen Bedingungen, damit diese Integrationskriterien erfüllt werden. Ein erster Anreiz wird beim Familiennachzug gesetzt, der mit rund 30% (2012) – neben der Arbeit – der zweitwichtigste Zuwanderungsgrund ist. Wenn junge Frauen oder Männer zu ihren US-amerikanischen, türkischen oder tamilischen Ehegatten kommen, sollen sie aufzeigen, dass sie willens sind, die Sprache an ihrem neuen Wohnort in der Schweiz zu erwerben und dies künftig mit einer Anmeldung zu einem Sprachförderangebot belegen. Der Gesetzesentwurf sieht eine entsprechende Zulassungsbedingung für Personen im Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen vor.

Ein weiterer Anreiz setzt bei der Niederlassungsbewilligung an: Neu soll ein rechtlicher Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung bestehen. Voraussetzung dazu ist, dass die Gesuchsteller gut integriert sind. Die zuständigen Behörden sollen dies in Zukunft anhand der vier genannten Kriterien systematisch beurteilen. Auf die Überprüfung der jährlich erneuerten Aufenthaltsbewilligung, welche im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagen worden ist, hat der Bundesrat verzichtet. Dies wäre angesichts von rund 200 000 Bewilligungen, die jährlich zu erteilen oder zu erneuern sind, mit unverhältnismässigem bürokratischem Aufwand verbunden.

Gezielte Integrationsvereinbarungen

Die zuständigen Behörden in den Kantonen sollen mit dem neu geregelten Instrument der Integrationsvereinbarungen die Möglichkeit haben, das Aufenthaltsrecht wo nötig gezielt an Bedingungen zu knüpfen.

Der Gesetzesentwurf sieht neu vor, dass der Informationsaustausch zwischen den Behörden erleichtert wird. Die Migrationsbehörden sind beispielsweise zu informieren, wenn eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Beistandschaft anordnet oder wenn Meldungen von häuslicher Gewalt vorliegen. Sie sollen in solchen Fällen mit Integrationsvereinbarungen Massnahmen ergreifen können. Der Gesetzesentwurf schafft auch einen neuen Widerrufsgrund für Aufenthaltsbewilligungen, wenn eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten wird.

Integrationspolitik als Gesellschaftspolitik

Die staatliche Aufgabe zur Integration von Migrantinnen und Migranten wird teilweise immer noch als Nebenzweig der Sozialpolitik und Armutsbekämpfung betrachtet. Zu Unrecht: Eine moderne Integrationspolitik versteht sich als gesellschaftspolitischen Impuls, um kulturelle Vielfalt und vorhandene Potenziale zum Wohl der Gesellschaft und Wirtschaft nachhaltig zu nutzen. Dass Integrationspolitik auch fiskalpolitisch sinnvoll ist, belegen Studien aus dem nahen Ausland.⁸ Die Weiterentwicklung der Integrationspolitik, wie sie Bundesrat und Kantonsregierungen gemeinsam in Angriff genommen haben, ist daher nicht nur ein ergänzendes Element der Migrationspolitik, sondern stellt auch eine Investition in die Wohlfahrt und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land dar.