



Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

vom 23. November 2011

Übersicht

Aktuell ist die Ausländerintegrationspolitik in Artikel 4 sowie in den Artikeln 53 bis 58 (8. Kapitel über die Integration) des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)¹ geregelt. Der Bundesrat hat in seinem Bericht an die eidgenössischen Räte zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 festgehalten, dass das Integrationsrecht auf der Grundlage neuer Erkenntnisse angepasst werden soll. Nebst einer Revision der allgemeinen Bestimmungen und einer Umbenennung in Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und deren Integration (AuIG) sollen verschiedene Spezialgesetze mit integrationspezifischen Bestimmungen ergänzt werden. Die neue Vorlage verfolgt in der Hauptsache folgende Ziele:

- Verfestigung des Grundsatzes von Verbindlichkeit und Gegenseitigkeit in der Integrationspolitik (Grundsatz des "Fördern und Forderns");
- Normative Klärung der Integrationskriterien, welche bei ausländerrechtlichen Entscheiden zu berücksichtigen sind;
- Normative Verankerung von Bedingungen betreffend Integration in der Ausländergesetzgebung im Zusammenhang mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung sowie der Niederlassungsbewilligung, der Gewährung des Familiennachzuges von Drittstaatsangehörigen sowie der Anordnung und Beendigung der vorläufigen Aufnahme;
- Einführung einer Verpflichtung zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen unter bestimmten Voraussetzungen und Einführung der Integrationsempfehlung als neues integrationsrechtliches Element;
- Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Integrationspolitik bei gleichzeitig enger Zusammenarbeit mit Gemeinden und nicht-staatlichen Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft;
- Neuausrichtung der Integrationsförderung hin zu kantonalen Integrationsprogrammen sowie Anpassung der Finanzierungsbestimmungen zur Integrationsförderung des Bundes und damit verbundene Zusammenlegung des Integrationskredites mit der Integrationspauschale;
- Verstärkung des Informationsauftrags durch die Erstinformation aller Zuziehender und durch frühzeitige Vorkehrungen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf;
- Beitrag der Arbeitgeber zur Integration der Arbeitnehmenden und deren Familienangehörigen;
- Verfestigung des Regelstrukturansatzes, wonach Integration in erster Linie in den wichtigen Lebensbereichen, namentlich in den Bereichen Schule, Bildung, Beruf, Gesundheit, Quartier etc. stattfinden soll, durch gezielte Ergänzungen der Spezialgesetze in Bundeszuständigkeit.

Die Ausführungsbestimmungen werden auf das Inkrafttreten der Vorlage angepasst.

¹ SR 142.20

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage.....	4
1.1	Ausgangslage.....	4
1.2	Untersuchte Lösungsmöglichkeiten.....	5
1.3	Die beantragte Neuregelung	14
1.4	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung.....	23
1.5	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	23
1.6	Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	24
1.6.1	Europäisches Recht.....	24
1.6.2	Kantonale Rechtsgrundlagen im Integrationsbereich.....	27
1.7	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	28
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	30
3	Auswirkungen.....	58
3.1	Auswirkungen auf den Bund	58
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	60
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	60
3.4	Andere Auswirkungen	61
4	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	61
5	Rechtliche Aspekte	62
5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	62
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	62
5.3	Erlassform	63
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	63
5.5	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	63
5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.....	63

Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 ist das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005² über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) in Kraft getreten. Dieses legt erstmals auf Bundesebene die Grundzüge einer staatlichen Integrationspolitik* von Bund, Kantonen und Gemeinden fest (vgl. Art. 4 und 53–58 AuG). Seither haben Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam Massnahmen zur Implementierung der Integrationspolitik getroffen.

Mit der Überweisung der Motion Schiesser "Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe" (06.3445) und der Motion der sozialdemokratischen Fraktion "Aktionsplan Integration" (06.3765) haben die eidgenössischen Räte den Bundesrat beauftragt, aus einer Gesamtsicht heraus verbindliche rechtliche und programmatische Grundlagen der Integrationspolitik zu entwickeln, die über das Integrationskapitel im AuG hinausgehen.

Zahlreiche weitere parlamentarische Vorstösse haben punktuelle Veränderungen, die auch die Integration* tangieren, vorgeschlagen. Eine Liste dieser Vorstösse findet sich im Anhang.

Am 29. Juni 2009 hat die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) – die politische Plattform der Exekutiven von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden – einen Bericht mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik verabschiedet.³ Dieser Bericht und die dazugehörige Dokumentation, die von einer tripartiten Projektleitung (Bund, Kantone, Städte) sowie einer breit zusammengesetzten Expertengruppe (betroffene Behörden, Sozialpartner, Migrationsbevölkerung, Zivilgesellschaft) erarbeitet wurden, geben eine Gesamtsicht zu den Entwicklungen in allen integrationsrelevanten Bereichen (Bildung, Arbeit, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Gesellschaft, Politische Partizipation, Einbürgerung), auf allen drei politischen Ebenen sowie in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Empfehlungen sehen vor, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden ihre jeweilige Integrationsförderung an folgenden Grundsätzen orientieren⁴:

- Integrationsförderung ist subsidiär zur Verantwortung und zum Engagement der einzelnen Personen sowie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure.
- Integrationsförderung ist umfassend, zielgerichtet und bedürfnisorientiert.

² SR 142.20

³ "Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik", Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009, abrufbar von der Webseite der TAK: <http://www.tak-cta.ch/> (Stand 11. April 2011), im Folgenden zitiert als "TAK-Bericht 2009".

⁴ TAK-Bericht 2009, S. 33 f.

- Integrationsförderung erfolgt in allen gesellschaftlichen Bereichen und liegt in der Verantwortung der jeweils zuständigen Akteure (Regelstrukturen*).
- Integrationsförderung findet partnerschaftlich zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren statt.
- Spezifische Integrationsförderung* beruht auf angemessen ausgestatteten Strukturen und Massnahmen, die koordinierend, unterstützend und ergänzend zu den Regelstrukturen wirken.

Die vorliegende Gesetzesänderung orientiert sich an diesen gemeinsam von Bund, Kantonen und Städten erarbeiteten Empfehlungen.

Am 5. März 2010 hat der Bundesrat in Erfüllung der Motion Schiesser und der Motion der sozialdemokratischen Fraktion zu Handen der eidgenössischen Räte einen Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes verabschiedet⁵.

Dieser Bericht stützt sich einerseits auf die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen Ausländergesetzgebung und der darauf basierenden Neuausrichtung der Integrationsförderung des Bundes. Andererseits basiert der Bericht auf breit abgestützten Konsultationen von Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Städten und Gemeinden sowie von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kreisen. Er berücksichtigt insbesondere die Empfehlungen des TAK-Berichts.

In diesem Bericht legt der Bundesrat dar, dass er einen Integrationsplan verfolgen will, der unter anderem Neuerungen im rechtlichen Bereich vorsieht und die sogenannte spezifische Integrationsförderung (s. Ziff. 1.3) verstärken will. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen dafür die entsprechenden rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.

Ebenfalls in die Vorlage aufgenommen wurden einige der Vorschläge, die der Bundesrat im Zusammenhang mit seiner Botschaft vom 24. Juni 2009 zur Volksinitiative "für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)" und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer gemacht hatte und die in der damaligen Vernehmlassung als mehrheitsfähig erachtet worden sind.

1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

Ursprünglich wurden folgende zwei Varianten diskutiert:

(A) Revision des Ausländergesetzes (AuG), Anpassung der bereits heute bestehenden integrationsrechtlichen Bestimmungen (insbesondere Art. 4, 53–58 und

⁵ Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, abrufbar auf der Website des BFM:
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf> (Stand 11. April 2011), im Folgenden zitiert als "Bericht Weiterentwicklung 2010".

87 AuG);

(B) Schaffung eines neuen Integrationsgesetzes (bzw. Integrationsrahmengesetzes). Ausgliederung der integrationsrelevanten Bestimmungen aus dem AuG, Anpassung und Überführung in das Integrationsgesetz.

Die eidgenössischen Räte haben diese Varianten bei den Beratungen zur Motion 10.3343 "Integrationsrahmengesetz" und zur Parlamentarischen Initiative 09.505 "Rahmengesetz für eine Integrationspolitik" mehrfach diskutiert. Die Parlamentarier sind dabei mehrheitlich zum Schluss gekommen, dass der Bundesrat entscheiden soll, welcher Variante er den Vorzug gibt.

Die Variante A ermöglicht es, die Fördern-Bestimmungen (z.B. Zulassungsvoraussetzungen, Verpflichtung zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen etc.) und die Fördern-Bestimmungen (z.B. Massnahmen, Zielgruppen) im gleichen Erlass zu regeln. Die Variante B hätte zwar eine stärkere symbolische Bedeutung und ginge von einem umfassenden Integrationsverständnis aus, nach welchem konsequent von den Bedürfnissen der einzelnen Personen ausgegangen würde und nicht in erster Linie von der Staatsangehörigkeit. Sie könnte aber im Hinblick auf Abgrenzung zum und Koordination mit dem AuG problematisch sein, weil im aktuellen Integrationsverständnis die Regelung des Aufenthalts und der Niederlassung eng mit der Integration verknüpft ist.

Der Bundesrat hat am 30. März 2011 die Vor- und Nachteile der beiden Varianten abgewägt und sich für die Variante A ausgesprochen. So soll die Weiterentwicklung des Integrationsrechts durch eine Teilrevision des AuG erfolgen. Dadurch werden Doppelspurigkeiten, die sich durch die Schaffung eines Integrations- oder Integrationsrahmengesetzes ergeben hätten, vermieden. Allerdings soll das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer in *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und deren Integration (AuIG)* umbenannt werden, um die grosse gesellschaftliche Bedeutung der Integration zu unterstreichen. Gleichzeitig sollen in den für die Integration wichtigsten anderen Bundesgesetzen Regelungen aufgenommen werden, die eine verbindliche Förderung der Integration und der Chancengleichheit in den entsprechenden Regelungsbereichen vorsehen (s. Ziff. 2). Konkret betrifft dies das Berufsbildungsgesetz⁶, das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁷, das Invalidenversicherungsgesetz⁸, das Arbeitslosenversicherungsgesetz⁹ und das Raumplanungsgesetz¹⁰.

Die einst beabsichtigte Anpassung von 14 und mehr Spezialgesetzen wurde nach reiflichen Überlegungen verworfen. Die Integration ist in vielen Bereichen bereits verankert. Dazu hat massgeblich das Massnahmenpaket Integration des Bundes* (46

⁶ SR 412.10

⁷ SR 830.10

⁸ SR 831.20

⁹ SR 837.0

¹⁰ SR 700

Integrationsmassnahmen* in 15 Bundesstellen) beigetragen¹¹. Der Bundesrat möchte diese Massnahmen in den Regelstrukturen* des Bundes verfestigen. Dabei sollen gestützt auf den Koordinationsauftrag des Bundesamts für Migration in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen gezielt bestehende Massnahmen weitergeführt oder auch neue entwickelt werden (Fortführung Massnahmenpaket Integration des Bundes*). Dies ist weitgehend ohne gesetzliche Anpassungen möglich. Dazu gehören beispielsweise die bestehenden Massnahmen in den Bereichen Sport (Kompetenzzentrum Integration durch Sport), Statistik (Integrationsindikatoren) oder Gesundheit (Weiterführung Strategie Migration und Gesundheit)¹².

Insbesondere die folgenden Änderungen wurden geprüft und verworfen:

Das *Parlamentsgesetz* vom 13. Dezember 2002¹³ (ParlG) regelt die Rechte und Pflichten der National- und Ständeräte, die Aufgaben, Organisation und Verfahren der Bundesversammlung und die Beziehung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat sowie den eidgenössischen Gerichten.

Angeichts der grossen staats- und gesellschaftspolitischen Bedeutung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern drängt es sich auf, dass der Bundesrat antizipierend die Konsequenzen eines Erlasses auf diese Bevölkerungsgruppe stets und systematisch abschätzt und darlegt. Eine solche Abschätzung umfasst namentlich auch die Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Integration sowie auf positive oder negative Diskriminierungen von Ausländerinnen und Ausländer. Die antizipierende Überprüfung dieser Auswirkungen ist bereits heute – gestützt auf Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe g ParlG (Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft [...]) – möglich, weswegen der Bundesrat davon abgesehen hat, einen zusätzlichen Buchstaben j einzufügen.

Im Rahmen der Fortführung des Massnahmenpakets Integration des Bundes* sollen entsprechende Massnahmen geprüft werden.

Das *Vernehmlassungsgesetz* vom 18. März 2005¹⁴ (VIG) bezweckt unter anderem die Beteiligung interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes. Artikel 3 VIG regelt den Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens, Artikel 4 Absatz 2 VIG hält fest, wer dabei systematisch begrüsst wird.

¹¹ Bericht Integrationsmassnahmen 2007, Bericht über den Handlungsbedarf und Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländer per 30. Juni 2007

(<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-anh-d.pdf>, Stand am 1. Juli 2011).

¹² vgl. den Bericht Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010:

Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat (Dezember 2010),

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-d.pdf>, Stand am 5. Oktober 2011.

¹³ SR 171.20

¹⁴ SR 172.061

Bereits heute ist es, gestützt auf die Auffangklausel von Artikel 3 Absatz 2 VIG, möglich, zu Vorhaben von migrations- oder integrationspolitischer Tragweite ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Der Bundesrat sieht deswegen von einer Ergänzung dieses Artikels ab.

Die systematische Begrüssung der gesamtschweizerischen oder regionalen Dachverbände der Ausländerorganisationen und eine damit verbundene Ergänzung von Artikel 4 Absatz 2 VIG mit einem zusätzlichen Buchstaben wurde vom Bundesrat ebenfalls verworfen. Denn die entsprechenden Dachverbände können, gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 VIG, auch ohne begrüsst zu werden im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eine Stellungnahme einreichen.

Das *Bundespersonalgesetz* vom 24. März 2007¹⁵ regelt das Arbeitsverhältnis des Bundespersonals. Es enthält in Artikel 4 (Personalpolitik) bereits den Grundsatz, dass Massnahmen für die Chancengleichheit von Mann und Frau (Bst. d), für die Chancengleichheit der Behinderten (Bst. f) und zur Förderung der Mehrsprachigkeit (Bst. e) getroffen werden sollen. Die Förderung der Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen der Bundespersonalgesetzgebung wurde vom Bundesrat geprüft, aber verworfen. Auch ohne expliziten gesetzlichen Auftrag kann die Integration der Ausländerinnen und Ausländer mit geeigneten Massnahmen in der Bundesverwaltung gefördert werden. Der Bundesrat schlägt in diesem Sinn vor, die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001¹⁶ (BPV) entsprechend zu ergänzen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass der Bund aufgrund seiner hoheitlichen Aufgaben den Zugang zu bestimmten Stellen auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht einschränken kann (Art. 23 BPV). Der Bundesrat sieht vor, dass der Bund als Arbeitgeber eine Vorreiterrolle in der Integration der Ausländerinnen und Ausländer einnimmt (siehe Kapitel 2, Ausführungen zu Artikel 58c).

Diese Massnahmen können im Rahmen der Umsetzung der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015 umgesetzt werden und haben keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen.

Das *Sportförderungsgesetz* vom 17. Juni 2011¹⁷ strebt im Interesse der körperlichen Leistungsfähigkeit und der Gesundheit der Bevölkerung, der ganzheitlichen Bildung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts danach, Sport- und Bewegungsaktivitäten der gesamten Bevölkerung auf allen Altersstufen zu steigern.

Das Gesundheitsmonitoring der schweizerischen Migrationsbevölkerung zeigt, dass sich gewisse Gruppen von Migrantinnen und Migranten weniger bewegen als Schweizerinnen und Schweizer und weniger leicht den Zugang zum Sport finden. Entsprechend leiden sie stärker unter den gesundheitlichen Folgen des Bewegungsmangels. Dies betrifft insbesondere junge Migrantinnen.

¹⁵ SR 172.220.1

¹⁶ SR 172.220.111.3

¹⁷ vgl. Vernehmlassungsvorlage unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/4893.pdf>, Stand am 6. Oktober 2011

Der Bundesrat hat im Beschluss vom 22. August 2007 zum Massnahmenpaket Integration des Bundes* das Bundesamt für Sport (BASPO) beauftragt, sich dem Thema „Integration durch Sport“ zu widmen. Dafür hat der Bundesrat zusätzliche Mittel von 500'000 Franken jährlich für die Jahre 2009 bis 2012 bewilligt. Diese Ressourcen sollen verstetigt werden.

Das BASPO zielt in seiner Arbeit im Wesentlichen darauf ab, das Thema „Integration“ nachhaltig im Sport und in der Sportförderung zu verankern, die Partizipation von Migrantinnen und Migranten im Sport zu erhöhen („Integration in den Sport“) und damit die Einbindung von Migrantinnen und Migranten in soziale Netzwerke zu gewährleisten („Integration durch den Sport“).

Zukünftig soll die Tätigkeit des BASPO im Bereich des Themas Integration durch Sport auf die Forschung und Entwicklung sowie auf die Umsetzung der Erkenntnisse in den Gefässen des Jugend- und Erwachsenensports und in den Sportvereinen konzentriert werden. Zudem soll weiterhin die Vernetzung der Akteure in diesem Bereich gefördert werden. Der zielgruppenspezifische Fokus soll neu speziell auf den vulnerablen Gruppen der Migrationsbevölkerung liegen, welche sich erwiesenermassen weniger bewegen als der Schweizer Durchschnitt und auch stärker unter den gesundheitlichen Folgen des Bewegungsmangels leiden. Dies sind insbesondere (junge) Migrantinnen mit tiefem sozioökonomischem Status und tiefem Bildungsniveau.

Das *Ausbildungsbeitragsgesetz* vom 6. Oktober 2006¹⁸ regelt die Gewährung von Beiträgen des Bundes an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen an Studierende von Hochschulen und anderen höheren Bildungsanstalten (tertiärer Bildungsbereich).

Nach Artikel 5 des Ausbildungsbeitragsgesetzes werden Stipendien und Studiendarlehen ausschliesslich Schweizerinnen und Schweizern, niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern, anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen sowie EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern gewährt. Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung sowie vorläufig aufgenommene Personen können gestützt auf das Ausbildungsbeitragsgesetz keine Stipendien oder Studiendarlehen erhalten.

In vielen Fällen ist es absehbar, dass Ausländerinnen und Ausländer längerfristig in der Schweiz verbleiben werden, obwohl sie noch über keine Niederlassungsbewilligung verfügen. Im Hinblick auf eine nachhaltige berufliche Integration und eine für Individuum und Gesellschaft gewinnbringende Ausschöpfung des Potenzials dieser Personen, sollten nicht Jahre verstreichen, bis eine fundierte angemessene Ausbildung absolviert werden kann. Dies betrifft vor allem junge und hochqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Stipendienwesen aber nicht generell auf Zielgruppen mit ungesichertem Aufenthalt ausgeweitet werden soll. Es ist indes mit gezielten Massnahmen dafür zu sorgen, dass junge und besonders hoch qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer, die einen Mangelberuf erlernen wollen (z.B. MINT-

¹⁸ SR 416

Berufe wie Mathematik, Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften und Technik), gestützt auf Artikel 34 Absatz 3 AuG frühzeitig nach fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten, die ihnen den Zugang zum Stipendienwesen ermöglicht.

Das *Bundesstatistikgesetz* vom 9. Oktober 1992¹⁹ formuliert die Aufgaben und die Organisation der Bundesstatistik sowie die Grundlagen von Datenbeschaffung, des Datenschutzes, Veröffentlichungen und Dienstleistungen.

Auf gesellschaftlicher Ebene misst sich Integration an der chancengleichen Teilhabe der ausländischen bzw. zugewanderten Bevölkerung. Je besser die statistischen Werte dieser Bevölkerungsgruppe in verschiedenen Lebensbereichen (Bildungsstand, Arbeitslosenrate, Einkommen, Wohnraumkennzahlen etc.) mit den statistischen Werten der Schweizer Bevölkerung übereinstimmen, desto besser ist die Integration. Eine wirksame Integrationspolitik und -förderung bedingt deswegen die Erhebung und Auswertung von migrations- und integrationsspezifischen Daten. Diese sollen vertiefte Analysen über die Zielerreichung in der Integration und die Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund* ermöglichen, um den konkreten Integrationsbedarf auf struktureller Ebene evaluieren zu können.

Integrationsrelevante Analysen sollten idealerweise nach Alter, Geschlecht, Nationalität bzw. Migrationshintergrund, Anwesenheitsdauer, individuellen und sozialen Ressourcen sowie Motiven der Migration unterscheiden. Diese Informationen sind aber – mit Ausnahme der demografischen Grunddaten – in vielen statistischen Quellen und Erhebungen nicht oder nicht in der notwendigen Qualität und Präzision erfasst oder verfügbar, und es muss auf Annäherungen zurückgegriffen werden. Zudem ist es oft schwierig, die Nachkommen von Ausländerinnen und Ausländern in den statistischen Daten zu erkennen.

Der Bundesrat hat daher im Rahmen des Massnahmenpakets Integration des Bundes* das Bundesamt für Statistik beauftragt, ein kohärentes Beobachtungssystem aufzubauen, das über Strukturen und Prozesse der Integration auf gesellschaftlicher Ebene regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig informiert. Diese Massnahme steht erfolgreich in Umsetzung²⁰. Sie stellt eine zwingende Voraussetzung für das geplante Monitoring der Integration und der Integrationsförderung dar, indem sie die dazu notwendigen statistischen Basisdaten und –analysen periodisch bereit stellt (siehe Kapitel 1.3 sowie Ausführungen zu Artikel 54).

Für den Aufbau des Indikatorensets hat der Bundesrat mit Beschluss vom 22. August 2007 dem Bundesamt für Statistik für die Jahre 2009 bis 2012 jährlich eine

¹⁹ SR 431.01

²⁰ Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010 Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat per Dezember 2010, S. 45
(<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-d.pdf>, Stand am 1. Juli 2011).

zusätzliche Stelle bewilligt. Nach Ansicht des Bundesrates kann die Weiterführung dieser Massnahme auch ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen garantiert werden, weswegen von einer Anpassung des Bundesstatistikgesetzes abgesehen werden kann.

Daten zu Migration, Integration und Religion können bereits heute erhoben werden. Aus diesem Grund erachtet der Bundesrat die Anpassung des *Volkszählungsgesetzes* vom 22. Juni 2007²¹ nicht als notwendig. Er weist aber darauf hin, dass die Erhebung entsprechender Daten für die Wissenschaft und Forschung von grosser Bedeutung ist.

Eine gute Integration setzt unter anderem voraus, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit unserem Staat und den Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen. Um eine solche Auseinandersetzung zu ermöglichen, muss fremdsprachigen Personen ermöglicht werden, komplexe Texte in ihrer Muttersprache zu lesen. Dadurch kann auch sichergestellt werden, dass migrationswillige Personen sich bereits vor ihrer Einreise in die Schweiz mit unserem Land auseinandersetzen. Insbesondere Erlasse, die sich an Ausländerinnen und Ausländer richten (z.B. das Asylgesetz und das Ausländergesetz), sollen in wichtige Sprachen übersetzt werden können, damit sie von den Adressatinnen und Adressaten auch verstanden werden können. Besonders die an Ausländerinnen und Ausländer gerichtete Forderung, unsere Rechtsordnung zu beachten, impliziert, dass diese auch verstanden werden kann. Deswegen ist es unerlässlich, die entscheidenden Normen den Ausländerinnen und Ausländern in übersetzter Form zur Verfügung stellen.

Bereits heute ist es aber möglich, zielgruppengerechte, mehrsprachige Publikation zu schaffen, die den Ausländerinnen und Ausländern die Grundwerte und Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Zusammenleben in der Schweiz näher bringen. Ebenso ist es möglich, Erlasse in Fremdsprachen zu übersetzen. Entsprechende Schritte sind im Rahmen der Fortführung des Massnahmepakets Integration des Bundes* zu prüfen.

Der Bundesrat sieht deswegen davon ab, neue gesetzliche Grundlagen im *Sprachengesetz* vom 5. Oktober 2007²² zu schaffen und schlägt hingegen vor, die Ausführungsverordnung zu präzisieren.

Die Wohnwelt stellt eine für die Integration wichtige Regelstruktur dar. Der Bundesrat hat deswegen eine Anpassung des *Wohnraumförderungsgesetzes* vom 21. März 2003²³ geprüft. Er ist dabei zur Ansicht gelangt, dass die Anliegen der Integration besser im umfassenderen Raumplanungsgesetz verankert werden können, und sieht deswegen von einer Anpassung des Wohnraumförderungsgesetzes ab.

²¹ SR 431.112

²² SR 441.1

²³ SR 842

In den Vorbereitungen für die Revision des *Jugendförderungsgesetzes* vom 6. Oktober 1989²⁴ wurde bereits darauf geachtet, die integrationspolitischen Anliegen aufzunehmen. Diese sind auf Verordnungsstufe weiter zu konkretisieren, damit jugendliche Personen mit Migrationshintergrund* ausdrücklich in die Fördermassnahmen eingeschlossen werden können.

Das *Kulturförderungsgesetz* vom 11. Dezember 2009²⁵ formuliert Zweck und Ziele und die damit verbundenen Grundsätze und Massnahmen in offener und breiter Weise, sodass auch die Anliegen der Integration darin eine ausreichende Rechtsgrundlage finden.

Der Programmauftrag an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR nach Artikel 24 des *Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen* (RTVG) vom 24. März 2006²⁶ umfasst einen breiten Integrationsauftrag. Dieser beschränkt sich nicht nur auf die Kulturen und Sprachgemeinschaften in der Schweiz, sondern bezieht auch Integrationsleistungen zugunsten von Sprachgemeinschaften und Kulturen mit ein, weswegen sich eine Anpassung dieses Erlasses nicht aufdrängt.

Eines der Ziele des *Jugendstrafgesetzes* vom 20. Juni 2003²⁷ und der *Jugendstrafprozessordnung* vom 20. März 2009²⁸ ist die Resozialisierung delinquenter Jugendlicher. Der Jugendanwältin oder dem Jugendanwalt steht bei der Anwendung des Rechts eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung. Darin sind auch Integrationsmassnahmen implizit enthalten. Um ein Sonderstrafrecht für jugendliche Ausländerinnen und Ausländer zu vermeiden, wurde deswegen auf eine Aufnahme von integrationsspezifischen Bestimmungen im Jugendstrafgesetz und in der Jugendstrafprozessordnung verzichtet.

Eine integrationsspezifische Anpassung des *Epidemiengesetzes* vom 18. Dezember 1970²⁹ wurde verworfen, weil dieses Gesetz aufgrund seines Zweckes ohnehin mit Blick auf die unterschiedlichsten Zielgruppen konzipiert worden ist und eine situative Antwort auf migrations- oder integrationsspezifische Anliegen ermöglicht.

²⁴ SR 446.1

²⁵ Noch nicht in Kraft, vgl.

<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2007/20070043/Schlussabstimmungstext%20NS%20D.pdf>, Stand. 1. Juli 2011

²⁶ SR 784.40

²⁷ SR 311.1

²⁸ SR 312.1

²⁹ SR 818.101

Eine Revisionsvorlage³⁰ ist von den Räten auch noch nicht behandelt worden. Der Bundesrat wird allenfalls nach Inkrafttreten Vorschläge machen. Auf Verordnungsstufe bleibt in jedem Fall sicherzustellen, dass Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Versorgungsmassnahmen eingeschlossen werden.

Das *Gleichstellungsgesetz* vom 24. März 1995³¹ (GIG) bezweckt die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann und den Schutz vor geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Erwerbsleben gestützt auf Artikel 8 Absatz 3 der Bundesverfassung. Ausländerinnen wie auch andere Personengruppen (z.B. behinderte Frauen) können von multipler Diskriminierung betroffen sein. Die Programme, die im Rahmen der Finanzhilfen des GIG (Art. 14 und 15) finanziell unterstützt werden, haben denn auch die Integration von Ausländerinnen in das Erwerbsleben zum Ziel. Auf eine ausdrückliche Erwähnung der Integration von Ausländerinnen im Gesetz soll verzichtet werden, damit der Fokus des GIG beim Geschlecht bleibt.

Direkte und indirekte Diskriminierungen hindern Ausländerinnen und Ausländer daran, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Sie durchkreuzen auch die Bemühungen um die Integrationsförderung und sind daher konsequent zu bekämpfen. Der Bundesrat hat verschiedentlich die Meinung vertreten, dass die allgemeinen Regeln des Strafrechts und des Privatrechts sowie die bestehenden Erlasse des öffentlichen Rechts wie auch die völkerrechtlichen Grundlagen einen ausreichenden *Schutz gegen Diskriminierung* bieten. Er möchte daher auf entsprechende Anpassungen des Rechts verzichten.³²

Allerdings lässt sich feststellen, dass nur wenige Prozesse wegen Diskriminierung geführt werden. Der Rechtsweg erscheint vielen Betroffenen wenig attraktiv, weil die Durchsetzungskosten im Vergleich zu dem relativ niedrigen Erfolgsnutzen hoch sind. Der Bundesrat möchte deshalb das Durchsetzungspotenzial des geltenden Rechts erhöhen. Er hat bereits im Bericht Weiterentwicklung 2010 angekündigt, dass der Diskriminierungsschutz neu als ein Element der spezifischen Integrationsförderung aufzunehmen ist. Deren Umsetzung soll neu integral durch die Kantone (und Gemeinden) erfolgen (kantonale Integrationsprogramme) (siehe Kapitel 1.3.). Der Bund beteiligt sich am Aufbau des Diskriminierungsschutzes und gewährleistet Koordination und Qualitätssicherung. Angesichts des unterschiedlichen Umsetzungsstands in den Kantonen ist es angezeigt, die Qualitätssicherung gesamtschweizerisch zu koordinieren. Dazu ist eine Institution zu mandatieren, welche die entsprechenden Aufgaben im Bereich Organisationsentwicklung bestehender Stellen der Regelstrukturen* (z.B. Opferhilfeberatungsstellen, Ausländerberatungsstellen, Schulbehörden, Sozialhilfebehörden, usw.) sowie der Aus- und Weiterbildung der jeweiligen

³⁰ Vgl.

<http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/03030/03209/03210/index.html?lang=de>,
Stand am 7. Juli 2011

³¹ SR 151.1

³² Bericht Weiterentwicklung 2010, S. 46ff.

Beratungspersonen wahrnehmen kann. Die Umsetzung und Qualitätssicherung im Bereich Diskriminierungsschutz wird sachgerecht von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern betreut, welche eng mit dem BFM zusammenarbeitet, das auf Bundesebene die Gesamtkoordination im Integrationsbereich wahrnimmt. Der Kredit der FRB soll zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung beim Diskriminierungsschutz plafonderhöhend um 200'000 Franken erhöht werden.

Des Weiteren erachtet der Bundesrat die Prüfung einer Ergänzung des *Bundesgesetzes über die Prävention und Gesundheitsförderung* (SR 818.31)³³ mit integrationsspezifischen Bestimmungen nach wie vor als erstrebenswert und zielführend. Diese Gesetze werden in den Eidgenössischen Räten behandelt oder sind bereits verabschiedet worden. Zu prüfen ist, ob sich durch Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe bzw. durch entsprechende Massnahmen die Integrationsförderung in diesen Bereichen verbindlicher gestalten lässt.

Die Weiterentwicklung des Bildungsraumes Schweiz ist für den Erfolg der Integration namentlich sozial schwächerer und bildungsferner Zugewanderten von grosser Bedeutung. Daher werden bei der Entwicklung des geplanten *Bundesgesetzes über die Weiterbildung* entsprechend koordinierte Bestimmungen zum Integrationsrecht zu prüfen sein.

1.3 Die beantragte Neuregelung

Der Gesetzesentwurf baut auf dem Prinzip des "Fördern und Fordern" auf. Integration wird dabei als mehrseitiger, gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden, der eine horizontale und vertikale Querschnittsaufgabe aller drei staatlichen Ebenen unter Einbezug der Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft darstellt. Integration bezweckt die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für eine chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben und dient so dem langfristigen Zusammenhalt sowie der Prosperität und Weiterentwicklung unseres Landes.

Integration soll einerseits gefördert werden. Zu diesem Zweck bauen die drei staatlichen Ebenen bestehende Integrationshindernisse* ab. Auf der gemeinsamen Grundlage der im Rahmen der TAK entwickelten Prinzipien sowie weiteren durch Verhandlungen erarbeiteten Konkretisierungen erarbeiten sie jeweils auf ihrer Ebene Strategien zur Umsetzung der Integrationspolitik. Ein wichtiges Instrument zur Koordination werden dabei die kantonalen Integrationsprogramme* bilden, welche vom Bund mitfinanziert werden.

Eine gute Integration im Einzelfall soll durch positive Anreize begünstigt werden. So soll eine gute Integration mit einer besseren ausländerrechtlichen Bewilligung belohnt werden. Andererseits soll die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf die Integration auch eingefordert werden können. Eine

³³ <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07492/index.html?lang=de>,
Stand am 1. Juli 2011

schlechte Integration soll auch sanktioniert werden können. Eine schlechte Integration, etwa die Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung, kann ausländerrechtliche Konsequenzen wie den Verlust der Aufenthaltsbewilligung zur Folge haben. Insgesamt sollen die Integrationserfordernisse verbindlicher ausgestaltet werden.

Die Gesetzgebung zum Diskriminierungsschutz soll nach dem Willen des Bundesrates nicht ausgebaut, aber besser durchgesetzt werden. Das bedingt eine Verstärkung der Informationstätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden in Bezug auf den Schutz vor Diskriminierung.

Insgesamt wird mit der Teilrevision bezweckt, sowohl die Integrationsförderung in allen wichtigen staatlichen Bereichen wie auch das Einfordern von Eigenverantwortung der Zugewanderten in Bezug auf die Integration konsequenter und verbindlicher zu regeln und damit wirksamer zu gestalten.

Einzelne Bestimmungen in der heute geltenden Verordnung werden auf Gesetzesstufe angehoben. Die Ausführungsbestimmungen werden auf das Inkrafttreten der Vorlage totalrevidiert.

Die zentralen Punkte der Vorlage sind die folgenden:

Regelstrukturansatz: Die künftige Integrationspolitik des Bundes setzt auf den sogenannten Regelstrukturansatz: Integration soll in der Schule, in der Ausbildung, im Beruf, im Gesundheitsbereich etc. und vor Ort im Quartier, also in den entsprechenden "Regelstrukturen", passieren.

Mit dem Bericht zu den Problemen der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz³⁴ wurde in 11 integrationsrelevanten Bereichen erhoben, wo die grössten Integrationsdefizite bestehen und die Chancengleichheit noch nicht erreicht ist. Als Folge dieses Berichts wurde der Regelstrukturansatz im Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländer erstmals mit 46 konkreten Massnahmen skizziert und umgesetzt (Massnahmenpaket Integration des Bundes*).

Bund und Kantone sowie benachbarte Staaten haben mit dem Regelstrukturansatz gute Erfahrungen gemacht. Positiv zu bewerten ist insbesondere, dass die Massnahmen in den Regelstrukturen bedürfnisgerechter und konkreter ausgestaltet werden können und die Umsetzungsverantwortung in den bestehenden Strukturen vor Ort verankert werden kann. Dadurch wird gewährleistet, dass unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem ausländerrechtlichen Status von den Bedürfnissen im Einzelfall ausgegangen wird, die in der Regel durch den Bildungsstand, die sozio-ökonomische Lage, den Gesundheitszustand sowie auch durch die

³⁴ Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, Bundesamt für Migration im Auftrag des Departementsvorstehers EJPD, Juli 2006, (vgl. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integr-2006-d.pdf>, Stand am 1. Juli 2011)

Migrationssituation bestimmt sind. Falls diese Bedürfnisse auf den Migrationshintergrund* einer Person zurückzuführen sind (z.B. Verständigungsschwierigkeiten, unterschiedliche Vorstellungen etc.), sind entsprechende Vorkehrungen oder Massnahmen zu treffen.

Mit einem eigenen Artikel im AuG soll der Regelstrukturansatz nun im Gesetz verbindlicher festgehalten und die erprobte Praxis fortgesetzt werden. Der Bundesrat orientiert sich darin auch an den Empfehlungen der TAK³⁵. Zur Umsetzung des Regelstrukturansatzes auf Bundesebene werden zudem wichtige Spezialgesetze des Bundes geändert (s. Kap. 2). Die Integrationspolitik in den Kantonen basiert auf demselben Ansatz. Die Kantone sollen in ihren Bemühungen, die Anliegen der Integration in die kantonalen Regelstrukturen und damit verbundenen gesetzlichen Grundlagen (z. B. Volksschulbildungsgesetzgebung) aufzunehmen, unterstützt werden. Die allgemeinen Bestimmungen des Entwurfes entfalten innerhalb der gesetzlichen Schranken auch Wirkung für die Spezialgesetze und die kantonalen Ausführungsgesetzgebungen.

Spezifische Integrationsförderung: Wo Regelstrukturen fehlen, nicht ausreichend oder nicht zugänglich sind, können bestehende Lücken durch Programme und Projekte der spezifischen Integrationsförderung geschlossen werden. Zum Andern richten sich die Angebote der spezifischen Integrationsförderung an die Regelstrukturen und unterstützen diese darin, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen. Dabei stehen Fragen der Vollzugs- und Dienstleistungsqualität der Institutionen gegenüber der gesamten Bevölkerung inklusive der Migrationsbevölkerung im Vordergrund. In diesem Zusammenhang sollen auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – in die Pflicht genommen werden können.

Modellvorhaben* sollen weiterhin gefördert werden können; diese geben wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Integrationsförderungs politik namentlich im Bereich der Qualitätssicherung. Die Erfahrungen können bei Bedarf in kantonale Programme oder Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung überführt werden.

Beurteilung der Integration: Grundsätzlich kommt das Prinzip zur Anwendung, wonach unter Berücksichtigung der persönlichen Situation die Anforderungen an die Integration umso höher zu stellen sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden (Stufenmodell). Beispielsweise sollen bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung die Integrationserfordernisse weniger hoch angesetzt werden als bei der Erteilung einer vorzeitigen Niederlassungsbewilligung. Neben der Dauer des Aufenthaltes betrifft dies namentlich die Fähigkeit zur Verständigung in einer Landessprache. Grundsätzlich gilt, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie die grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung von allen Ausländerinnen und Ausländern zu beachten sind. Die Beurteilung der Integration bleibt indes letztlich immer eine Einzelfallbeurteilung der Behörden,

³⁵ TAK-Bericht 2009, S. 33-35.

welche die gesamten Umstände zu berücksichtigen hat. Das BFM hat diese Erfordernisse in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen seiner Weisungen bereits konkretisiert³⁶. Die Weisungen sind aufgrund der geplanten Gesetzesrevision infolge der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zu überarbeiten sowie im Bereich des Kriteriums der Verständigung in einer Landessprache mit den Anforderungen des Rahmenkonzepts Sprachförderung* zu ergänzen.

Das Stufenmodell kommt in der gesamten Ausländergesetzgebung zur Anwendung. Die Beurteilungskriterien gelten beispielsweise auch im Zusammenhang mit der Legalisierung des Aufenthaltes von sogenannten "sans-papiers".

Gute Integration: Massgeblich für die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ist eine gute Integration. Diese setzt voraus, dass der betroffenen Person keine vorsätzlichen Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung nachgewiesen werden können. Die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung (Gleichbehandlung von Mann und Frau, Anerkennung der Schulpflicht etc.) sind grundlegend. Beim Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung gilt, dass das Kriterium dann als erfüllt betrachtet wird, wenn es keine Hinweise gegen eine langfristige, wirtschaftliche Unabhängigkeit gibt. Besonderen Situationen (z.B. Betreuungspflichten) ist Rechnung zu tragen. Die betroffene Person muss sich im Idealfall in einer gesicherten beruflichen Position mit einer langfristigen Perspektive befinden. Eine allfällige Arbeitslosigkeit darf bloss vorübergehender Natur sein. Die Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu finden, muss höher gewichtet werden können als das Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Bei Personen, die sich in einem Ausbildungsprozess befinden, muss der erfolgreiche Abschluss wahrscheinlich sein.

Sprachförderung: Der Bundesrat räumt der sprachlichen Förderung von Ausländerinnen und Ausländern als Element der Integrationsförderung einen hohen Stellenwert ein. Er beauftragte das Bundesamt für Migration (BFM) mit der Federführung zur Entwicklung eines Rahmenkonzepts für die Sprachförderung der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz (Auftrag im Rahmen des Massnahmenpakets Integration des Bundes* vom 22. August 2007)³⁷. Ziel des Rahmenkonzepts Sprachförderung* ist es, gemeinsame Standards in den Bereichen der Lernziele, der Lerninhalte sowie der Beurteilung von Sprachkompetenzen festzulegen. Diese Instrumente sind Voraussetzung dafür, dass allgemeine Qualitätsstandards für die Sprachförderung in der Schweiz umschrieben werden

³⁶ Vgl. die Weisungen IV. zur Integration des Bundesamtes für Migration. (http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/integration.html) Stand am 7. Juli 2011

³⁷ Bericht Integrationsmassnahmen 2007 (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-d.pdf>), Stand am 7. Juli 2011

können. Diese Standards sollen den (sprachregionalen) Kontext der Migrantinnen und Migranten berücksichtigen und dabei auch der Frage der Diglossie angemessen Rechnung tragen. Eine erste Grundlage dazu bildete das so genannte Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten*, welches der Bund in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren erarbeitet hat.³⁸

Inzwischen sind die Arbeiten am Rahmenkonzept Sprachförderung unter dem Titel "FIDE – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen" weit fortgeschritten. Die Instrumente liegen grösstenteils vor und werden ab 2012 schrittweise in den vom Bund geförderten Sprachförderungsangeboten eingeführt werden. FIDE basiert auf dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarats (GER) und stellt die konkreten Handlungskompetenzen (z.B. einen Arzt aufsuchen, am Elterngespräch teilnehmen, Behörden kontaktieren) in den Vordergrund. Das dazugehörige Beurteilungsverfahren und -instrument (FIDE-Sprachenpass) soll einen vereinheitlichten Nachweis von sprachlichen Kompetenzen gewährleisten. Erarbeitet wurde FIDE durch ein Projektteam, welches sich aus Fachpersonen aus den drei Landesteilen zusammensetzt. Die inhaltliche Koordination hat das BFM dabei dem Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg und der Pädagogischen Hochschule Freiburg übertragen, dem neuen nationalen Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit gemäss Sprachengesetz.

Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen**: Die bisherigen Bestimmungen zu Integrationsvereinbarungen werden weiterentwickelt. Mit Inkrafttreten des AuG am 1. Januar 2008 wurde das Instrument der Integrationsvereinbarung eingeführt. Integrationsvereinbarungen können heute bei Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug sowie bei Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben (Art. 7 der Verordnung vom 24. Oktober 2007³⁹ über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; VIntA) – religiöse Betreuungs- oder Lehrpersonen, Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht –, eingesetzt werden. Sie legen die Erwartungen und Massnahmen in transparenter Weise fest. Dies soll zu einem Vertrauensverhältnis beitragen und motivierend im Sinn einer gezielten Förderung der persönlichen Integrationspotenziale wirken. Des Weiteren beugt eine Integrationsvereinbarung willkürlichen Beurteilungen vor. Die Nicht-Erfüllung kann unter bestimmten Voraussetzungen ausländerrechtliche Sanktionen – wie zum Beispiel den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung (vgl. Art. 62 Bst. d AuG) – nach sich ziehen.

Das Instrument Integrationsvereinbarung wird in den Kantonen sehr unterschiedlich angewendet. Einige Kantone verwenden dieses Instrument überhaupt nicht, andere nur bei religiösen Betreuungs- oder Lehrpersonen, wieder andere tendieren zu einem expansiven Einsatz. Die grossen kantonalen Unterschiede sind mit Blick auf eine

³⁸ Vgl.

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/rahmencurriculum-d.pdf>

³⁹ SR 142.205

einheitliche, nationale Integrationspolitik nicht optimal. Pilotversuche in 5 Kantonen wurden evaluiert⁴⁰. Die Evaluation hat gezeigt, dass eine Integrationsvereinbarung in der Regel nur dann wirkungsvoll ist, wenn eine enge Begleitung der betreffenden Person gewährleistet ist. Sie kommt zum Schluss, dass Integrationsvereinbarungen dann sinnvoll sind, wenn grössere Integrationsdefizite bestehen.

Deswegen schlägt der Bundesrat vor, den Abschluss von Integrationsvereinbarungen in bestimmten Fällen für verbindlich zu erklären. Er erachtet Integrationsvereinbarungen als ein wichtiges Instrument zur Abwehr von Risiken mangelnder Integration und zur Förderung der Integration. Integrationsvereinbarungen sollen aber nur punktuell eingesetzt werden. Der Bundesrat hat die Einführung einer Muss-Bestimmung geprüft, sieht aber von einer Verpflichtung zu einem flächendeckenden Abschluss von Integrationsvereinbarungen ab. Eine solche Bestimmung erweist sich als unverhältnismässig, weil sich der Abschluss einer Integrationsvereinbarung nicht in allen Fällen aufdrängt. Ferner wäre der administrative Aufwand für die Kantone kaum zu bewältigen.

Ob eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird, liegt im Ermessen der Kantone. Bestimmten Personengruppen (insbesondere jene, die Anspruch auf eine Bewilligung haben oder in den Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommen fallen) dürfen ausserdem keine Verpflichtungen auferlegt werden, weil ihr Anspruch auf eine Bewilligung an keine Bedingung geknüpft werden darf; dies obwohl in bestimmten Fällen eine bessere Integration wünschenswert wäre. In solchen Fällen kann keine Integrationsvereinbarung vorgeschrieben werden. Als neues Instrument stehen hier freiwillige Integrationsempfehlungen zur Verfügung.

Finanzierung: Nach geltendem Recht richtet der Bund den Kantonen im Rahmen des vom Parlament genehmigten Budgets finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern aus (sogenanntes Schwerpunkteprogramm nach Art. 55 AuG und Art. 11–17 VIntA). Die drei Schwerpunkte sind 1. Sprache und Bildung, 2. Fachstellen Integration: a) Kompetenzzentren Integration, b) Vermittlungsstellen Interkulturelles Übersetzen sowie 3. Modellvorhaben. Dieser Beitrag beläuft sich auf jährlich rund 16 Millionen Franken.

Zudem zahlt der Bund den Kantonen einen in der VIntA festgelegten pauschalen Beitrag für die Integration von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Personen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus (Art. 87 AuG, Art. 88 AsylG und Art. 18 VIntA). Dieser Beitrag ist von Jahr zu Jahr schwankend. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 45 Millionen Franken ausgerichtet. Für diese Personengruppen kann der Bund zudem finanzielle Beiträge für Projekte und Modellvorhaben von nationaler Bedeutung ausrichten (Art. 19 VIntA).

⁴⁰ Das Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz hat die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen in fünf Pilotkantonen mit Unterstützung des BFM evaluiert (vgl. <http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht>, Stand am 1. Juli 2011).

Am bisherigen System der Integrationsförderung soll grundsätzlich angeknüpft werden. Neu sollen aber alle gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung der Integration – sowohl im Ausländer- als auch im Asylbereich – der besseren Übersichtlichkeit wegen im AuG geregelt werden. Damit erfolgt einerseits eine klare finanzielle Trennung zwischen Sozialhilfe und Integration. Andererseits sollen die unterschiedlichen Finanzströme (Schwerpunkteprogramm einerseits, Integrationspauschale andererseits) gebündelt werden.

Neu sollen alle diese Bundesgelder mit Programmvereinbarungen gestützt auf kantonale Integrationsprogramme an die Kantone vergeben werden. So wird gewährleistet, dass gesamtschweizerisch die gleichen Ziele verfolgt und Standards eingehalten werden. Dabei sollen alle Massnahmen bedarfsgerecht den Zielgruppen bzw. dem Einzelfall angepasst werden können. Der Bedarf ist in der Regel durch den Bildungsstand, die sozioökonomische Lage, den Gesundheitszustand sowie auch durch die Migrationssituation bestimmt.

Mit dieser Neuregelung des Finanzierungssystems wird die teilweise erfolgte Verzettlung der Kräfte sowie die mangelnde Kohärenz der Integrationsbestrebungen in den Kantonen gebannt, die sich in den letzten Jahren manifestiert und die Wirkung der Integrationsförderung geschmälert hat. Gleichzeitig erlaubt die Programmlösung, dass den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann und dass die verschiedenen Massnahmen besser aufeinander abgestimmt werden.

Die geplante Neuerung setzt eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen voraus. Ein gleichlautender Revisionsvorschlag der Finanzierungsbestimmung im AuG (Art. 55) hat der Bundesrat bereits im Rahmen der laufenden Revision des Asyl- und Ausländergesetzes mit Botschaft vom 26. Mai 2010⁴¹ dem Parlament unterbreitet.

Gestützt auf Vorarbeiten im Rahmen der Empfehlungen der tripartiten Agglomerationskonferenz haben sich Bundesrat und Kantonsregierungen darauf geeinigt, dass sich die spezifische Integrationsförderung von Bund und Kantonen zukünftig wie folgt gestaltet:

Gefördert werden Massnahmen in folgenden drei Pfeilern:

Pfeiler 1: Information und Beratung: Programmziele (Förderbereiche) betreffen die Erstinformation und Integrationsförderbedarf, die Beratung und der Schutz vor Diskriminierung

Pfeiler 2: Bildung und Arbeit: Programmziele betreffen die Sprache, die Frühe Förderung sowie die Arbeitsmarktfähigkeit

Pfeiler 3: Verständigung und gesellschaftliche Integration: Programmziele betreffen die interkulturelle Übersetzung und die soziale Integration.

Damit werden erfolgreiche Angebote der Integrationsförderung, die bereits in den meisten Gebieten der Schweiz bestehen, weitergeführt und gezielt verstärkt. Als neue Massnahmen sollen die Erstinformation der Neuzuziehenden sowie die

⁴¹ BBl 2010 4455

Sensibilisierung im Bereich des Diskriminierungsschutzes eingeführt werden, wo heute noch in vielen Kantonen oder Gemeinden Lücken bestehen. Bund und Kantone tragen gleichermassen zur Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme* bei. Die Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der Kantone; der Bund beschränkt sich auf eine strategische Rolle.

Der Einigung von Bundesrat und Kantonsregierungen hinsichtlich der gemeinsamen Ziele der Integrationsförderung gingen Verhandlungen zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und den Kantonsregierungen voraus. Am 30. September hat die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen der gemeinsamen Lösung grundsätzlich zugestimmt. Inskünftig sollen damit für die drei Pfeiler sowie die darin enthaltenen Förderbereiche schweizweit die gleichen strategischen Programmziele gelten.

Die kantonalen Integrationsprogramme werden durch den Beitrag des Bundes wie folgt mitfinanziert: Der Bund erhöht seine derzeitigen Aufwendungen für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Höhe von rund 16 Millionen Franken um 20 Millionen Franken. Die Erhöhung der Bundesmittel je Kanton ist an die Bedingung geknüpft, dass erstens auch der Kanton seine Mittel für die spezifische Integrationsförderung entsprechend anpasst sowie dass er zweitens mindestens finanzielle Mittel einsetzt, welche der Höhe der ihm zustehenden Bundesbeiträge entsprechen. Die Bundesmittel werden zu 10% als Sockelbeitrag und zu 90% gemäss Bedarfsindikatoren den Kantonen zugewiesen.

Die Beiträge des Bundes an die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (Integrationspauschale), welche 2007 aufgrund der Überführung dieser Personengruppe in die Sozialhilfeszuständigkeit der Kantone vereinbart worden war, wird den Kantonen weiterhin ausgerichtet. Sie soll zur Erhöhung der Planungssicherheit für die Laufzeit der Programme (4 Jahre) künftig aufgrund der Daten der vorangegangenen vier Jahre plus 10 Prozent fixiert werden. Falls eine Abweichung vom berechneten Durchschnitt von über oder unter 20 Prozent entsteht, kompensiert der Bund den Fehlbetrag bzw. machen die Kantone entsprechende Rückstellungen, welche dem Bund beim nachfolgenden Programm angerechnet werden.

Über die Pfeiler und Förderbereiche der kantonalen Integrationsprogramme werden sowohl Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer als auch Massnahmen zur Unterstützung und Entlastung von Behörden und Institutionen gefördert und damit die Verbesserung der Integrationskapazität der Gesellschaft insgesamt angestrebt. Der Bund belässt den Kantonen dabei möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. Angesicht der strategischen Bedeutung der Integration gelten für die Verwendung der von Bund und den Kantonen (inkl. Gemeinden) investierten Mittel Mindestanteile für die ersten zwei Pfeiler. Mindestens 20 Prozent der Gesamtinvestition sind für die Erreichung der Programmziele des Pfeilers 1 "Information und Beratung" (sowie mindestens die Hälfte davon – also 10 Prozent der Gesamtinvestition – für die Erstinformation und die Zuweisung von Personen mit Integrationsförderbedarf), mindestens 40 Prozent sind für den Pfeiler 2 "Bildung und Arbeit" zu verwenden. Die restlichen Anteile der Gesamtinvestition (maximal 40 Prozent) sind durch die Kantone für Akzentsetzungen zur Erreichung aller strategischen Programmziele einzusetzen. Der

Bund steuert die Umsetzung der Programmziele mittels einer regelmässigen Überprüfung der Zielerreichung (Wirkungsziele, Indikatoren). Diese ist mit dem geplanten Monitoring der Integration der ausländischen Bevölkerung zu verbinden (siehe Kapitel 2 Ausführungen zu Artikel 54).

Dem Bund kommt die Federführung für die Entwicklung von Standards und Qualitätssicherungsinstrumenten zu, die in Absprache mit den Kantonen und Gemeinden sowie weiteren Akteuren erfolgt. Ein Teil der Bundesmittel zur spezifischen Integrationsförderung soll deshalb wie bisher, ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, durch den Bund direkt für die Förderung von Massnahmen mit nationaler Ausstrahlung (z.B. Qualitätssicherungsinstrumente zur Sprachförderung, schweizweite Projekte zur Bekämpfung von Zwangsheirat) sowie für innovative Projekte (Modellvorhaben) eingesetzt werden.

Verstärkte Steuerung: Die Integrationsförderung soll durch eine bessere Steuerung durch den Bundesrat gestärkt werden (Art. 54). Zusätzlich dazu ist die gut funktionierende Zusammenarbeit mit den Kantonen weiterzuführen.

Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 22. August 2007 zum Massnahmenpaket Integration des Bundes* bestehen heute folgende mit einem Koordinationsmandat betraute interdepartementale Gremien: Als Steuergremium die Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration (IAM) sowie als Fachgremien der Interdepartementale Ausschuss Integration (IAI), die Arbeitsgruppe Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte (AGBA) sowie die Steuergruppe Projets urbains (COPIL PU). Das EJPD bringt dem Bundesrat jährlich die Berichterstattung zum Fortschritt des Massnahmenpakets der IAM zur Kenntnis, letztmalig am 16. Februar 2011.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit in diesen Gremien nicht immer erfolgreich verläuft und oft nicht über einen beschränkten Informationsaustausch hinausgeht. Zudem sind im Zug weiterer Bundesstrategien – wie beispielsweise derjenigen zu Jugend und Gewalt oder zur Bekämpfung der Armut – neue Gremien entstanden, in denen durch die weitgehend gleichen Stellen ähnliche Fragestellungen diskutiert werden (z.B. die neuen Gremien zur Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ). Teilweise sind dabei auch kantonale Stellen vertreten. Des Weiteren ist zu erwarten, dass im Rahmen der Umsetzung des geplanten Weiterbildungsgesetzes ebenfalls Koordinationsfragen bestehen, welche die Integrationsförderung tangieren. Zudem hat sich die Koordination auf politischer Ebene weiterentwickelt. Der bundesrätliche Ausschuss Migration und Integration hat seine Sitzungskadenz erhöht.

Die Koordination der Integrationspolitik des Bundes ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu überdenken, mit dem Ziel wenige, aber effiziente und effektive Gremien zu mandatieren. Der Bundesrat sieht deshalb vor, bis spätestens Ende 2012 eine Gesamtüberprüfung der sozial- und gesellschaftspolitisch relevanten Koordinationsstrukturen und -gremien auf Bundesebene vorzunehmen und gestützt darauf sinnvolle Gremien einzusetzen bzw. zu mandatieren, welche eine Koordination im Bereich der Integration gewährleisten.

Um indes die Koordination im Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt bereits heute zu verbessern, sollen bereits ab Ende 2011 Vertreterinnen und Vertreter aus

dem Integrationsbereich in die Gremien der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ (IIZ-Steuerungsgremium, nationales Entwicklungs- und Koordinationsgremium, Nationale IIZ Fachstelle) aufgenommen werden.

Ein wichtiges Instrument zur Koordination wird ein regelmässiges Monitoring der verschiedenen Massnahmen sowie deren kontinuierliche Qualitätssicherung darstellen. Für das Monitoring der Integrationswirkungen sowie für die Planung der Massnahmen sind die notwendigen statistischen Basisdaten (Integrationsindikatoren) bereit zu stellen. Künftig soll von Seiten des Bundes eine klare Berichterstattung entwickelt werden, welche sowohl über die Herausforderung in der Integration (Integrationsindikatoren des Bundesamtes für Statistik) als auch über die getroffenen Massnahmen (Integrationsmassnahmen der Bundesstellen sowie vom BFM mitfinanzierte Integrationsprogramme) und deren Wirkungen Auskunft gibt (siehe Kapitel 3.1.).

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung.

Die vorgeschlagene Lösung eignet sich am besten dazu, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuentwickeln. Sie basiert auf den bisherigen Erfahrungen, ermöglicht eine stärkere Verlagerung der Integrationsförderung in die Regelstrukturen und stellt die Zusammenarbeit der staatlichen Akteure mit externen Partner sicher (vgl. Kapitel 1.2 und 1.3).

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bundesbeitrag an die spezifische Integrationsförderung besteht derzeit aus den rund 16 Millionen Franken jährlich für das Schwerpunktprogramm des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements 2008–2011 sowie aus der Integrationspauschale, die in Abhängigkeit von den effektiven Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen jährlich schwankt (durchschnittlich 35.7 Millionen Franken pro Jahr; im Jahr 2010 betrug die Integrationspauschale 45 Millionen Franken). Somit beträgt der Bundesbeitrag insgesamt rund 50 bis 60 Millionen Franken.

Für die Umsetzung des vorliegenden Entwurfs sind weitere Mittel nötig. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat in ihrem Bericht vom 29. Juni 2009 (TAK-Bericht 2009) einen jährlichen Mehrbedarf in der spezifischen Integrationsförderung von 130 Millionen Franken festgestellt, welche von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam zu tragen seien.

Angeichts des derzeitigen Lage der Bundesfinanzen ist der von der TAK festgestellte zusätzliche Aufwand nicht vollständig finanzierbar und deswegen erst mittelfristig zu prüfen. Wie der Bundesrat bereits in seinem Bericht Weiterentwicklung vom 5. März 2010 ausgeführt hat, sieht er gestützt auf eine Einigung mit den Kantonsregierungen vor, den Bundesbeitrag um bis zu 20 Millionen zu erhöhen, unter der Voraussetzung, dass auch die Kantone ihre Mittel entsprechend anpassen.

Zukünftig sollen alle Bereiche der Integrationsförderung (bisheriges Schwerpunktprogramm und Integrationspauschale), die eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (sowie Städten und Gemeinden) darstellen, in kantonalen

Integrationsprogrammen gebündelt und mittels Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen finanziert und umgesetzt werden.

Für die Integration in die Regelstrukturen ist auf Bundesebene zusätzlich mit Mehrausgaben in Höhe von rund 2.2 Millionen jährlich zu rechnen (vgl. Kapitel 3.1.).

1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

1.6.1 Europäisches Recht

Der vorliegende Entwurf ist mit dem europäischen Recht vereinbar und steht nicht im Widerspruch zur Integrationsgesetzgebung der EU und unseren Nachbarländern.

Integration ist auch in den anderen Staaten Europas ein relativ junges Politikfeld. Die politischen Antworten, die verschiedene Nationen in den letzten Jahren im Umgang mit den Zuwandernden gesucht und gefunden haben, sind stark durch die jeweiligen nationalen Eigenheiten und die Geschichte geprägt. Es ist zu berücksichtigen, dass die konkrete Ausgestaltung sowie namentlich die Wirkungsweisen der verschiedenen Integrationspolitiken aufgrund der politischen Kultur, des Staatsaufbaus (Föderalismus – Zentralismus), der Ausprägung des Sozialstaates, der Bildungspolitik oder der Kapazitäten des Arbeitsmarkts der jeweiligen Länder relativ starke Unterschiede aufweisen.

Der Rat der EU-Justiz- und Innenminister hat im November 2004 gemeinsame Grundprinzipien für einen europäischen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen verabschiedet⁴². Die darin enthaltenen Richtlinien sind allerdings nicht verbindlich. Denn die Regelung der Zuwanderung und Integration von Drittstaatsangehörigen liegt grundsätzlich im Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedstaaten und wird durch das nationale Recht bestimmt. Am 20. Juli 2011 hat die Europäische Kommission eine neue europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vorgestellt. Die darin enthaltenen Grundprinzipien sowie die vorgeschlagenen Massnahmen stimmen mit den in der Schweiz geltenden Grundprinzipien weitgehend überein⁴³.

1.6.1.1 Deutschland

⁴² "Common Basic Principles for Immigrant Integration in the European Union" vom 19. November 2004, vgl. <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf> (Stand 17. Januar 2011).

⁴³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vom 20. Juli 2011, vgl. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf.

In Deutschland ist am 1. Januar 2005 das Aufenthaltsgesetz in Kraft getreten. Dieses hat das bis anhin geltende Ausländergesetz aus dem Jahre 1965 (Totalrevision 1990) ersetzt. 2007 und 2011 hat das Aufenthaltsgesetz (u.a. Umsetzung von EU-Richtlinien) Änderungen erfahren. Das Aufenthaltsgesetz widmet der Integration ein eigenes Kapitel. Die Integration von rechtmässig und auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland soll gefördert und aber auch eingefordert werden. Integration wird dabei als gegenseitiger Prozess definiert, zu dem alle am Prozess beteiligten Akteure aus Staat und Aufnahmegesellschaft wie auch Ausländerinnen und Ausländer einen Beitrag zu leisten haben.

Deutschland bietet auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) den Zuwandernden umfassende Integrationsprogramme an. Grundsätzlich ist die Teilhabe an Integrationskursen aber freiwillig. Drittstaatsangehörige können jedoch unter bestimmten Bedingungen - wie beispielsweise bei unzureichenden Deutschkenntnissen oder bei Bezug von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe - zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden. Von EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie Personen aus den EWR-Staaten und aus der Schweiz können keine verbindliche Integrationserfordernisse verlangt werden, weil dies im Widerspruch zur Personenfreizügigkeit stünde. Auf Bundesebene finden zudem Dialogprozesse mit den gesellschaftlichen Akteuren statt wie die regelmäßigen Integrationsgipfel unter Leitung der Bundeskanzlerin und die Deutsche Islamkonferenz. Aufgrund der föderalen Struktur sind die Ergebnisse jedoch nicht verbindlich, so auch nicht der Nationale Integrationsplan, der derzeit zu einem Nationalen Aktionsplan Integrationsplan fortentwickelt wird.

Die Bemühungen von Ausländerinnen und Ausländern zu ihrer Integration werden im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung durch ein Grundangebot zur Integration unterstützt. Der 2005 eingesetzte bundesweite Integrationskurs umfasst ein flächendeckendes, einheitliches System von Basis- und Aufbausprachkursen von jeweils gleicher Dauer zur Erlangung ausreichender deutscher Sprachkenntnisse (= Niveau B1) sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland. Die generellen Integrationskurse beinhalten 600 Sprachkurs- und 45 Orientierungskurseinheiten, die mit einer Prüfung abgeschlossen werden. Bei Nichtbestehen der Prüfung kann ein Antrag auf weitere 300 Kursstunden gestellt werden. Ausserdem existieren spezielle, zielgruppengerechte Integrationskurse (u.a.) für Eltern, Analphabeten und für Jugendliche. Deutschland wendet für seine Integrationskurse rund 218 Millionen Euro jährlich auf. Die Durchführung der Kurse ist im Wege der Aufgabenprivatisierung auf Kursträger übertragen worden.

1.6.1.2 Österreich

Mit dem Nationalen Aktionsplan, der durch das Bundesministerium für Inneres koordiniert wird, wird eine strategische Steuerung für alle integrationspolitischen Aktivitäten von Bundesministerien, Ländern, Städten, Gemeinden und Interessenvertretungen /Nicht-Regierungs-Organisationen angestrebt. Der Nationale Aktionsplan sieht vor, die Kontinuität der bisherigen integrationspolitischen

Initiativen der Bundesregierung zu sichern. Ziel ist, eine Bündelung aller integrationspolitischen Massnahmen und Initiativen und eine verstärkte Verankerung der Integrationsförderung in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie Sprache und Bildung, Arbeit und Beruf, Rechtsstaat und Werte, Gesundheit und Soziales, Interkultureller Dialog, Sport und Freizeit sowie Wohnen zu ermöglichen.

Die Vernetzung erfolgt durch einen Integrationsbeirat, welcher die Integration koordiniert und die Handlungen der Akteure im Integrationsbereich aufeinander abstimmt. Ein unabhängiger Expertenrat präzisiert und priorisiert die Massnahmen und erstellt laufend Berichte.

Am 1. Juli 2011 trat in Österreich das neue Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 (FRÄG) in Kraft. Wesentliche Änderungen betreffen die Integrationsvereinbarung sowie die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte. Die "Rot-Weiß-Rot-Karte" wird erteilt an: Besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige Schlüsselkräfte, Studienabsolventinnen und -absolventen sowie selbständige Schlüsselkräfte. Die Erteilung dieses Aufenthaltstitels wird nicht kontingentiert. Wer eine Rot-Weiss-Rot-Karte erhält, muss keine vertieften Sprachkenntnisse in Deutsch (im Sinne des Modul 1, siehe unten) erwerben.

Ansonsten haben Drittstaatsangehörige nach § 21a des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) mit der erstmaligen Stellung eines Antrages auf Erteilung eines Aufenthaltstitels Kenntnisse der deutschen Sprache auf A1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachzuweisen. Der Nachweis gemäß § 21a NAG muss nicht erbracht werden von Personen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung unmündig sind sowie Personen, denen auf Grund ihres physischen oder psychischen Gesundheitszustandes die Erbringung des Nachweises nicht zugemutet werden kann.

Die Integrationsvereinbarung dient der Integration rechtmäßig im Bundesgebiet niedergelassener Ausländerinnen und Ausländer. Sie bezweckt den Erwerb von vertieften Kenntnissen der deutschen Sprache, insbesondere der Fähigkeit des Lesens und Schreibens, um den Drittstaatsangehörigen zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu befähigen. Die Integrationsvereinbarung setzt sich aus zwei aufeinander aufbauenden Modulen zusammen. Verpflichtend zu erfüllen ist mit der Erteilung bestimmter Aufenthaltstitel nur das Modul 1, die Erfüllungspflicht beginnt mit der erstmaligen Erteilung des Aufenthaltstitels und beträgt zwei Jahre. Modul 1 dient dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache zur vertieften elementaren Sprachverwendung (d.h. Deutschkenntnisse auf A2-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen). Modul 2 ist nicht verpflichtend zu erfüllen, jedoch Voraussetzung für den Erhalt eines Daueraufenthaltsrechts ("Daueraufenthalt – EG" und "Daueraufenthalt – Familienangehöriger") sowie der Staatsbürgerschaft. Modul 2 dient dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache zur vertieften selbständigen Sprachverwendung (d.h. Deutschkenntnisse auf B1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen).

1.6.1.3 Frankreich

Ziel der Integrationsförderung ist es, den in Frankreich anwesenden Ausländerinnen und Ausländern und den Personen mit Migrationshintergrund* einen besseren Zugang zu den Institutionen und eine chancengleiche Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen.

In Frankreich ist die Integration im „Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile“ geregelt.

Ein wichtiges Instrument ist der seit 2006 obligatorische Integrationsvertrag zwischen dem Staat und der zuwandernden Person, die damit ihr erstes Daueraufenthaltsrecht für die langfristige Wohnsitznahme in Frankreich erwirbt. Die gebotenen Leistungen sind für die Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger kostenlos. Sie bestehen aus einer eintägigen landes- und staatskundlichen Orientierungsveranstaltung, einer halbtägigen Bestandesaufnahme der beruflichen Kompetenzen der zuwanderungswilligen Personen sowie bei Bedarf aus einem (unentgeltlichen) Sprachkurs von bis zu 400 Stunden und aus der Vermittlung von Informationen über das Leben in Frankreich.

Mit EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern sowie Personen aus den EWR-Staaten und aus der Schweiz werden keine Integrationsverträge eingegangen.

Anschliessend haben die Bürger von nicht der EU angehörenden Drittstaaten, die seit mindestens fünf Jahren in Frankreich ansässig sind und ein Daueraufenthaltsrecht beanspruchen möchten, den Nachweis ihrer Integration in die französische Gesellschaft zu erbringen. Das erwähnte Gesetz sieht in der Tat vor, dass die Erteilung der Erstaufenthaltsgenehmigung nicht nur von der sozialen und beruflichen Eingliederung in die französische Gesellschaft abhängt, sondern auch von der Integration der ausländischen Personen namentlich in Bezug auf die persönliche Verpflichtung, die Werte und Grundsätze der Republik zu achten und zu befolgen; ausserdem von einer hinreichenden Kenntnis der französischen Sprache.

Integrationsmassnahmen wie insbesondere die Vermittlung von Sprachkenntnissen, die Integration von Migrantinnen oder die Hilfe an ältere Einwanderer werden zugleich landesweit und auf regionalem Niveau durch die Behörden finanziert.

Der „Code de l'action sociale et des familles“ sieht schliesslich vor, dass die Regionalbehörden ein „regionales Integrationsprogramm für zugewanderte Personen“ erarbeiten, welches um jeweils 3 Jahre verlängert werden kann und dem sich die Gebietskörperschaften auf Wunsch anschliessen können.

1.6.2 Kantonale Rechtsgrundlagen im Integrationsbereich

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie die darauf gestützte Verordnung vom 24. Oktober 2007⁴⁴ über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) regeln das materielle Integrationsrecht in der Schweiz und sind grundsätzlich auch ohne kantonale Ausführungsvorschriften anwendbar. Trotzdem verfügen die meisten Kantone mittlerweile über rechtliche

⁴⁴ SR 142.205

Grundlagen im Integrationsbereich. Diese sind auf unterschiedlichen Regelungsstufen verankert.

In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Neuenburg, Solothurn, Waadt und Zürich ist die Integration in der Kantonsverfassung erwähnt (§ 108 KV Basel-Landschaft, § 15 KV Basel-Stadt, Art. 69 KV Freiburg, Art. 5 KV Neuenburg, Art. 96 KV Solothurn, Art. 68 und 69 KV Waadt, Art. 114 KV Zürich). Sieben Kantone verfügen über ein eigenes Integrationsgesetz mit entsprechender Verordnung (Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg, Genf, Neuenburg, Waadt). In den Kantonen Jura, Zürich und Zug besteht eine Integrationsverordnung ohne entsprechendes Gesetz. Der Kanton Solothurn hat die Integration umfassend im Sozialgesetz geregelt. Mehrere Kantone haben Bestimmungen zur Integration in ihren Einführungsgesetzen bzw. Verordnungen zum AuG aufgenommen (Aargau, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Schwyz, Tessin, Wallis, Obwalden, St. Gallen, Uri, Thurgau). Die kantonalen Integrationsbestimmungen gehen kaum über die Bestimmungen des AuG hinaus; im Detaillierungsgrad unterscheiden sie sich stark voneinander.

Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Wallis und Zug erarbeiten zurzeit neue Integrationserlasse. In den Kantonen Bern und Zug sind Bestimmungen zu obligatorischen Erstgesprächen vorgesehen. Im Kanton Bern sollen Ansprechstellen in Gemeinden gesetzlich verankert werden. In diesen beiden Kantonen werden ausserdem Bestimmungen zum Inhalt und zur Ausgestaltung von Integrationsvereinbarungen geprüft.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem neuen Integrationserlass können die an den Bundesrat überwiesenen Motionen, die eine Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Integrationsrechts gefordert haben, erledigt werden. Es handelt sich um folgende Vorstösse:

- Motion 08.3094 (Hutter): Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren;
- Motion 09.4230 (Tschümperlin): Bedarfsgerechte Angebote an Sprachkursen.

Durch die Möglichkeit die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung, dass eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird, zu knüpfen ergibt sich - in Verbindung mit Art. 62 Bst. d AuG - die Möglichkeit bei Nicht-Erfüllung der entsprechenden Bedingung, die Aufenthaltsbewilligung zu widerrufen. Damit werden die Anliegen der Motion Hutter erfüllt.

Durch die Verstärkung der Sprachförderung, die Erhöhung des Integrationskredits und die Weiterentwicklungen im Bereich von Sprachförderungskonzepten werden flächendeckende und bedarfsgerechte Sprachkurse ermöglicht. Damit werden die Anliegen der Motion Tschümperlin erfüllt.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Titel

Der Titel des Ausländergesetzes (AuG) in Ausländer- und Integrationsgesetz (AuIG) soll geändert werden, um der Bedeutung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern ein stärkeres Gewicht zu verleihen.

Artikel 26a Betreuung- und Lehrpersonen

Personen, die als Seelsorgende oder Lehrpersonen im Auftrag einer Religionsgemeinschaft tätig sind oder Zugewanderte in heimatlicher Sprache und Kultur unterrichten, haben eine bedeutende Rolle im Dialog zwischen ihrer Gemeinschaft und der schweizerischen Öffentlichkeit sowie innerhalb ihrer Gemeinschaft. Sie tragen damit wesentlich zur Integration der ausländischen Bevölkerung bei.

Personen, welche im Rahmen einer Zulassung zur Erwerbstätigkeit als Betreuungs- oder Lehrperson zugelassen werden, sollen aus diesem Grunde besondere Bedingungen erfüllen. Artikel 26a präzisiert die besonderen und zwingenden Integrationskriterien, die bei Betreuungs- oder Lehrpersonen in Ergänzung zu den arbeitsmarktlichen Erfordernissen zur Anwendung kommen (Absatz 1). Diese Regelung betrifft Personen, die über den Arbeitsmarkt aus Drittstaaten in die Schweiz kommen (z. B. katholische Priester, Imame etc.).

Falls die betroffenen Personen die spezifischen Spracherfordernisse nicht erfüllen, ist zwingend eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen (Absatz 2). Die Zulassungsverfügung muss deswegen eine Auflage enthalten, wonach die betroffene Person zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichtet wird. Die Verfügung muss ferner die Zuständigkeiten für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung regeln und gegenüber der betroffenen Person rechtsgültig eröffnet werden. Aufgrund der für die Integration bedeutsamen Vermittlerfunktion dieser Personen rechtfertigt es sich, dass sich diese Bestimmung auch auf Personen erstreckt, welche eine Bewilligung als Kurzaufenthalter anstreben.

Weil die Bestimmung die Rechte und Pflichten von Personen verbindlich regelt, wurde die bisher in der Integrationsverordnung geregelte Bestimmung (Art. 7 VIntA) auf Gesetzesstufe angehoben. Die Formulierung entspricht der geltenden Praxis, ist aber verbindlicher gehalten als im bisherigen Recht.

Die Bestimmung richtet sich ausschliesslich an Drittstaatsangehörige. Sie ist auf Drittstaatsangehörige, welche aufgrund einer Aufenthaltsbewilligung in einem Staat der europäischen Union und eines besonderen Vertragsverhältnisses zu einer Unterrichtstätigkeit in die Schweiz entsandt werden, nicht anwendbar.

Artikel 33 Absatz 3-5

Absatz 3: Voraussetzung für die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ist neu, dass die Ausländerin oder der Ausländer gut integriert ist (vgl. Erläuterungen in Ziff. 1.3).

Absätze 4–5: Um einen günstigen Integrationsverlauf zu gewährleisten, muss die Integration frühzeitig einsetzen. Integrationsbedürfnisse sollen rasch erkannt werden, damit geeignete Massnahmen getroffen werden können. Dadurch erhalten Zugewanderte günstige Zukunftsperspektiven. Gleichzeitig kann das Risiko von volkswirtschaftlichen Kosten (z.B. Sozialhilfeabhängigkeit), die auf mangelnde Integration zurückzuführen sind, reduziert werden.

Im aktuellen Recht können die Kantone, gestützt auf Artikel 54 Absatz 1 AuG, die Erteilung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbinden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.

Im neuen Recht wird die Möglichkeit zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung bereits im 6. Kapitel (Regelung des Aufenthaltes) festgehalten (Abs. 4).

In gewissen Fällen verläuft der Integrationsprozess ungünstig oder ist ein ungünstiger Verlauf absehbar. In solchen Fällen drängt sich der Abschluss einer Integrationsvereinbarung auf. Absatz 5 legt fest, unter welchen Bedingungen die Kantone zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen verpflichtet sind. Ob die Voraussetzungen für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung im Einzelfall erfüllt sind, wird von den Kantonen beurteilt. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so müssen die Kantone eine Integrationsvereinbarung abschliessen. Die Kantone verfügen folglich über ein Tatbestandsermessen, aber kein Entschliessungsermessen.

Bei Bagatellfällen rechtfertigt sich die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung nicht. In einem Fall von Art. 62 Buchstabe b dürfte der Abschluss einer Integrationsvereinbarung wenig Sinn machen, da - de lege ferenda - in solchen Fällen als *lex specialis* die Ausschaffung droht (Ausschaffungsinitiative). Integrationsvereinbarungen sind ansonsten nur bei erheblichen und wiederholten Problemen sinnvoll und kommen vor allem in Betracht, wenn ein sofortiger Widerruf der Bewilligung nach Artikel 62 AuG unverhältnismässig wäre. Das Risiko, dass ein Fall nach Art. 62 Buchstabe c oder e eintritt, darf dabei nicht zu einem (stigmatisierenden) Generalverdacht gegenüber einzelnen Zielgruppen dieser Bestimmung führen. Das Risiko, dass ein entsprechender Fall eintritt muss mit konkreten Indizien belegt werden können. Erst dann rechtfertigt sich der Abschluss einer Integrationsvereinbarung. Beispielsweise besteht das Risiko eines erheblichen und wiederholten Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung erst, wenn mindestens ein solcher Verstoss aktenkundig erfasst worden ist. Das Risiko, dass eine Person auf Sozialhilfe angewiesen sein wird, besteht nicht schon durch den Verlust der Arbeitsstelle, sondern erst wenn sich zeigt, dass eine arbeitslose Person nach einigen Monaten Arbeitslosigkeit erhebliche Schwierigkeiten hat, eine neue Arbeitsstelle zu finden. Ferner sollen Integrationsvereinbarungen nur abgeschlossen werden, wenn eine Begleitung der Person gesichert ist. Der administrative Aufwand und die Kosten im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen sind zu berücksichtigen. Beispielsweise muss die Voraussetzung für die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung aktenkundig nachgewiesen werden können, was die Anlegung eines Dossiers für jeden einzelnen Fall impliziert. Die

Überprüfung der Einhaltung der Integrationsvereinbarung bedingt ausserdem eine administrative Erfassung sowie die Begleitung des Einzelfalls (case management).

Im geltenden Recht besteht die Möglichkeit, bei Verletzung gewisser Integrationskriterien* die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auf der Grundlage von Artikel 62 AuG zu verweigern. Das neue Recht sieht vor, dass die Kantone bei Vorliegen eines diesbezüglichen Risikos eine Integrationsvereinbarung abschliessen müssen.

Von der Idee her sind Integrationsvereinbarungen in bestimmten Fällen grundsätzlich positiv zu beurteilen, da sie den Beitrag der Beteiligten zur Integration präzise und transparent festhalten und die möglichen Folgen bei Verfehlung des Ziels aufzeigen. Der Begriff "Vereinbarung" lässt darauf schliessen, dass Integrationsvereinbarungen grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis und in gegenseitigem Einvernehmen abgeschlossen werden. Dies ist aber nicht immer der Fall. Integrationsvereinbarungen stellen auch keine öffentlich-rechtlichen bzw. verwaltungsrechtlichen Verträge dar, weil sie in einem klaren Subordinationsverhältnis ohne grossen Handlungsspielraum der Ausländerinnen und Ausländer entstehen. Faktisch haben Integrationsvereinbarungen in der aktuellen Praxis oft den Charakter einer Verfügung, ohne allerdings die damit verbundenen materiellen und formellen Voraussetzungen zu berücksichtigen. Die Durchsetzung einer in einer Integrationsvereinbarung festgehaltenen Sanktion hält deswegen einer allfälligen rechtlichen Überprüfung möglicherweise nicht stand.

Eine Integrationsvereinbarung kann nur dann verbindlich abgeschlossen und erfolgreich durchgesetzt werden, wenn sie als Auflage einer zuvor erfolgten, rechtsgültigen und rechtskräftigen Verfügung verstanden wird. Das setzt voraus, dass die Erteilung oder Verlängerung einer Bewilligung in Verfügungsform ergehen muss, wobei die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung als Auflage in dieser Verfügung festgehalten wird. Die Verfügungsadressatin oder der Verfügungsadressat hat sodann die Möglichkeit, die Verfügung mit einem Rechtsmittel anzufechten, sofern sie oder er mit der darin enthaltenen Auflage nicht einverstanden ist. Sobald die Verfügung jedoch in Rechtskraft erwachsen ist und die Adressatin oder der Adressat dennoch keine Anstalten macht, die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu erfüllen, kann die einmal erteilte Bewilligung auf der Grundlage von Artikel 62 Buchstabe d AuG widerrufen werden. Gleichzeitig dürfen die Behörden den Abschluss einer durch Verfügung angeordneten Integrationsvereinbarung nicht vereiteln, haben als eine Mitwirkungspflicht.

Vorbehalt bleibt der Fall, in dem eine betroffene Person nachgewiesenermassen vollkommen freiwillig eine Integrationsvereinbarung abschliesst.

Artikel 34 Absätze 2 Buchstabe c und 4

Den Vorschlag, wonach Integration eine Bedingung für die frühzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bilden soll, hatte der Bundesrat bereits im

Zusammenhang mit seinem indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative⁴⁵ gemacht.

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz setzt neu explizit eine gute Integration voraus (Abs. 2 Bst. c). Diese beinhaltet die Einhaltung der Rechtsordnung, die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung, das Beherrschen einer Landessprache sowie den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (vgl. Ausführungen zu Art. 58).

Sind diese Kriterien für eine gute Integration früher erfüllt, kann die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erteilt werden. Für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren werden grundsätzlich die gleichen Anforderungen gestellt wie nach zehn Jahren. Der Unterschied besteht darin, dass höhere Anforderungen an die Fähigkeit zur Verständigung in einer Landessprache gestellt werden. Dadurch wird bei den Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltsbewilligung ein Anreiz für besondere Anstrengungen zum Erlernen einer Landessprache geschaffen.

Die detaillierten Anforderungen, insbesondere das zu erreichende Sprachniveau, werden in den Ausführungsbestimmungen geregelt. Dabei sollen die erarbeiteten Instrumente des Rahmenkonzepts Sprachförderung* (FIDE – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen) zur Anwendung gelangen, namentlich die entsprechenden Beurteilungsverfahren und Nachweisinstrumente (FIDE-Sprachenpass) zur vereinheitlichten Überprüfung von sprachlichen Kompetenzen.

Jedes Jahr werden zwischen 30 000 bis 40 000 Gesuche um die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gestellt. Aus Praktikabilitäts- und Kostengründen kann die Integration der Gesuchstellenden kaum systematisch geprüft werden. Der Entscheid über die ordentliche oder vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird sich also wie bisher auf ein formelles und vollständiges, mit Urkunden belegtes Gesuch abstützen (Leumundszeugnis, Strafregistrauszug, Sprachnachweis, Arbeitsvertrag oder Arbeitsbemühungen bzw. Ausbildungsnachweis oder ähnliche Urkunden, die den Willen zur Arbeit oder Bildung belegen). Die Kosten für das Gesuch sind von der gesuchstellenden Person zu tragen. Eine individuelle Prüfung ist nur in Zweifelsfällen vorzunehmen.

Artikel 42 Absätze 1 und 1^{bis}, 43 Absätze 1 und 1^{bis}, 44 Absätze 1 und 2

Damit sichergestellt wird, dass der Integrationsprozess der im Rahmen des Familiennachzugs zuziehenden Personen unmittelbar nach der Einreise bzw. mit der erstmaligen Erteilung der Aufenthaltsbewilligung einsetzt, müssen nachziehende Ehepartner und Ehepartnerinnen neu entweder ausreichende Sprachkenntnisse nachweisen oder sich bereits bei der Zulassung bei einem Sprachförderungsangebot anmelden (Art. 42 Abs. 1, 43 Abs. 1, 44 Abs. 1). Dasselbe gilt für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung: Konnte im ersten Aufenthaltsjahr noch kein genügender Sprachnachweis erbracht werden (erfolgreiche Absolvierung einer Prüfung durch

⁴⁵ BBl 2009 5097, hier 5120

einen zertifizierten Anbieter auf der Grundlage des Rahmenkonzepts Sprachförderung* FIDE – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen), wird die Aufenthaltsbewilligung nur verlängert, wenn die betroffene Person sich erneut zu einem bedarfsgerechten Sprachförderungsangebot angemeldet hat.

Die Anmeldung zu einem geeigneten Sprachförderungsangebot schliesst eine Abklärung der Sprachkenntnisse und der konkreten Bedürfnisse ein. Falls die betroffene Person bereits über angemessene Sprachkenntnisse verfügt, kann bei diesem Anlass oder auf eine andere geeignete Art und Weise gemäss einem anerkannten Verfahren auch ein entsprechender Nachweis der Sprachkenntnisse erbracht werden. Hierbei werden die Kriterien und Standards des Rahmenkonzepts Sprachförderung (FIDE) wegweisend sein.

Vertieft geprüft wurde auch die Einführung einer Bedingung, wonach bereits die erstmalige Erteilung einer Bewilligung an das Erfordernis vorhandener Kenntnisse einer Landessprache geknüpft wird. Die europäischen Länder, namentlich Deutschland und die Niederlande, welche diese Bedingung im Zusammenhang mit dem Familiennachzug eingeführt haben, haben gemischte Erfahrungen gemacht; insbesondere könne nicht nachgewiesen werden, dass Personen, welche im Ausland einen Sprachtest abgeschlossen haben, die Sprache auch besser beherrschen (Problematik des "learning for testing").

Probleme ergaben sich zunächst in juristischer Hinsicht: sowohl in Deutschland wie auch in den Niederlande haben Gerichte die Rechtmässigkeit der entsprechenden Erlasse in Frage gestellt. Auch die EU-Kommission hält Sprachtests für rechtswidrig, wenn sie Voraussetzung für den Nachzug von Familienangehörigen sind.

Zudem haben sich aber auch erhebliche praktische Probleme hinsichtlich der Durchführung von Sprachtests durch die jeweiligen Vertretungen im Ausland ergeben. Letztere würden für die Schweiz besonders ins Gewicht fallen, da mit dem FIDE-Projekt künftig ein professionalisiertes und verlässliches Verfahren zur Beurteilung von Sprachkenntnissen in der Schweiz gelten soll, dem ein vereinfachten Testverfahren auf Schweizer Vertretungen im Ausland nicht genügen würde. Die praktischen Probleme sind zudem im Vergleich zum Ausland aufgrund der besonderen Situation der Schweiz als viersprachiges Land erhöht. Auch verfügt die Schweiz über kein internationales Netzwerk von Kultur- und Bildungsinstituten wie dies Deutschland mit den Goethe-Instituten aufweist⁴⁶.

Kinder bis 18 Jahre sind vom Nachweis der Sprachkenntnisse ausgenommen, weil davon ausgegangen werden kann, dass sie die Sprache in der Schule bzw. im Rahmen ihrer Berufsausbildung erlernen (Art. 42 Abs. 1^{bis}, 43 Abs. 1^{bis}, 44 Abs. 2).

Ehegatten und Ehegattinnen von Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterliegen, können grundsätzlich nicht verpflichtet werden, sich zu einem Sprachförderangebot anzumelden, obwohl dies in bestimmten Fällen wünschenswert sein könnte. Der Familiennachzug richtet sich in diesen Fällen nach Art. 3 Anhang 1

⁴⁶ siehe auch Alberto Achermann / Jörg Künzli, Welcome to Switzerland, Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat, Bern 2011, S. 92 ff.

des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen)⁴⁷. Die Verpflichtung zum Besuch eines Sprachförderangebots beim Familiennachzug aus Drittstaaten zu Schweizerinnen und Schweizern schafft damit – im Vergleich des Familiennachzugs aus Drittstaaten zu Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterliegen – eine unterschiedliche Behandlung. Diese ist aus Sicht des öffentlichen Interesses an einer gelungenen Integration indes vertretbar. Entsprechend sind auch für den Familiennachzug von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen keine Ausnahmen beim Spracherwerb vorzusehen. Die Bestimmung ist aber nicht unproblematisch, da insbesondere Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 BV nicht auf der Grundlage von Art. 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Unantastbarkeit des Kerngehalts) eingeschränkt werden können⁴⁸. Auch in Bezug auf die EMRK beschränken sich die (analogen Voraussetzungen folgenden) Eingriffsmöglichkeiten grundsätzlich auf Art. 8 bis 11 EMRK⁴⁹; Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) ist von der Eingriffsmöglichkeit nicht erfasst. Die Einschränkungen von Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und Art. 13 Abs. 1 BV (Schutz der Privatsphäre) erfüllen aber die verfassungsrechtlichen Vorgaben: Mit den Artikeln 42 - 44 AuG wird eine ausreichend gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Einschränkung der Grundrechte bzw. die Verpflichtung zum Erlernen einer Landessprache stellt ein öffentliches Interesse dar und das damit verbundene öffentliche Interesse an einer guten Integration ist höher zu gewichten als ein allfälliges privates Interesse, keinen Sprachkurs belegen zu müssen. Da das Erlernen einer Landessprache eine notwendige Voraussetzung für die Integration darstellt, ist die Verpflichtung zum Besuch eines Sprachförderangebotes letztlich auch erforderlich, um das öffentliche Interesse an einer guten Integration sicherzustellen. Es ist auch kein milderes Mittel ersichtlich, das zu diesem Ziel führen könnte, weswegen auch die Eignung des Mittels zu bejahen ist. Schliesslich steht der Eingriff (Verpflichtung zum Sprachförderangebot) auch in einem vernünftigen Verhältnis zum Zweck (gute Integration), weswegen der grundrechtliche Eingriff auch insgesamt als verhältnismässig bezeichnet werden kann. Ebenso ist der Kerngehalt der tangierten Grundrechte nicht tangiert, da diese immer noch - wenn auch nur eingeschränkt - ausgeübt werden können.

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Sprachförderangebot im Rahmen des Familiennachzuges aus dem Blickwinkel der Integration keine Benachteiligung darstellt. Im Gegenteil: Die Anmeldung zu einem Sprachförderangebot und die damit verbundene Zuweisung in ein bedarfsgerechtes Angebot ist ein wichtiger Bestandteil der Integrationsförderung und erhöht die Chancen für einen erfolgreichen Start in der Aufnahmegesellschaft. Unter dem Gesichtspunkt der

⁴⁷ SR 0.142.112.681

⁴⁸ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV, Rz. 14 und 15 sowie Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N. 303.

⁴⁹ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N. 306a.

Integration zeigt das Freizügigkeitsabkommen diesbezüglich Schwächen. Denn grundsätzlich wäre es wünschenswert, dass auch EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger sowie deren nachgezogenen Angehörige, eine unserer Landessprachen lernen, falls sie diese noch nicht beherrschen. Deswegen sollen in Zukunft auch EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger und deren Angehörige - innerhalb der rechtlichen Schranken - zu Teilname an einem Sprachförderangebot motiviert werden. Zu diesem Zweck stehen die Instrumente der Erstinformation (Art. 55 Abs. 3) und der Integrationsempfehlungen (Art. 58a Abs. 3) zur Verfügung. Dadurch erhalten EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger die gleichen Startchancen wie Drittstaatsangehörige.

Je schneller der Familiennachzug erfolgt, desto eher gelingt die Integration. Daher soll künftig beim bestehenden Kriterium der bedarfsgerechten Wohnung (Art. 44 Abs. 1 Bst. b) die Gewichtung der einzelnen Kriterien für den Familiennachzug gut abgewogen werden. Insbesondere soll dieses Kriterium keine Hürde für den Familiennachzug und damit für die frühzeitige Integration der Kinder der Schweiz bilden. Im Zweifelsfall ist die frühzeitige Integration der nachzuziehenden Familienmitglieder höher zu gewichten als das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung.

Artikel 49a Ausnahme vom Erfordernis des Sprachnachweises

In gewissen Fällen, insbesondere bei Krankheit und Behinderung, müssen Ausnahmen vom Erfordernis der Spracherwerbs gemacht werden können (Abs. 2 Bst. b). Ist der Spracherwerb theoretisch möglich, aber im Einzelfall – zum Beispiel bei Personen mit Lernschwierigkeiten, älteren Menschen oder Analphabetinnen und Analphabeten – sehr schwierig, muss eine genügend lange Frist gewährt werden (Abs. 2 Bst. b). Bei diesen Personen ist davon auszugehen, dass der Erwerb angemessener Sprachkenntnisse länger dauern kann, weil Lernfortschritte unterschiedlich sein können.

Die Zusammenhänge zwischen Illetrismus (Lese- und Schreibschwäche) und Fremdsprachenlernen sind äusserst komplex. Auch die Ursachen von Illetrismus sind vielfältig: Sie können individuell, schulisch-didaktisch oder sozioökonomisch sein. Es gibt Hinweise, dass sich die Lese- und Schreibfähigkeit positiv auf das Erlernen einer Fremdsprache auswirken kann, zum Beispiel beim Erkennen der Segmentierung von Wörtern. Umgekehrt sehen sich Personen, die nicht lese- oder schreibkundig sind, einer mehrfachen Herausforderung gegenüber: Sie müssen (1) die Fremdsprache lernen, (2) lesen und schreiben überhaupt lernen und (3) lesen und schreiben in einer Sprache (nämlich der Fremdsprache) lernen, die sie sich gerade erst aneignen. Auch in Bezug auf andere Defizite wie die Lese-Rechtschreibschwäche (LRS) wird darauf hingewiesen, dass Personen mit LRS häufig mehr Mühe beim Erlernen einer Fremdsprache haben. So beeinträchtigen insbesondere Defizite im Bereich der Lauterkennung und der Rechtschreibung in der Erstsprache das Erlernen von Buchstaben-Laut-Korrespondenzen sowie von Lesen und Schreiben in der Fremdsprache. Aus diesen Gründen verläuft der Erwerb einer Landessprache nicht immer problemlos und schnell und muss unter Umständen über Jahre geplant werden.

Die Details zu den in solchen Fällen angemessenen Fähigkeiten, die zur Verständigung in einer Landessprache erlangt werden sollen, sind in einer Integrationsvereinbarung zu regeln (Abs. 3).

Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a

Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 33 Abs. 1^{bis}) ist neu eine gute Integration. Diese wird in Art. 58 (neu) über die Beurteilung der Integration umschrieben.

Aus systematischen Überlegungen ist eine redaktionelle Anpassung der Bestimmung zur Auflösung der Familiengemeinschaft notwendig (gute Integration statt wie bisher erfolgreiche Integration).

Artikel 53 Grundsätze

Artikel 53 hält die Förderungsgrundsätze fest.

Absatz 1 entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 53 Absatz 1 AuG und verweist implizit auf die in Artikel 4 AuG festgehaltenen Grundsätze der Integration. Neu wird auch der Diskriminierungsschutz als Grundsatz erwähnt.

Absatz 2 entspricht der heutigen Formulierung.

Absatz 3 zählt in nicht abschliessender Weise die als zentral erachteten Schwerpunkte der Förderung auf und entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 53 Absatz 3 AuG. Neu wurde der Erwerb von Grundkompetenzen explizit als weiterer Schwerpunkt aufgenommen. Gemäss dem vom Bundesrat zuhanden der Vernehmlassung verabschiedeten Vorentwurf für ein Weiterbildungsgesetz umfassen Grundkompetenzen das Beherrschen des Lesens und Schreibens, der Alltagsmathematik, der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien, sowie der Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten (Art. 13 VE-WeBiG). Darüber hinaus sollen Bund, Kantone und Gemeinden neu auch die für die Alltagsbewältigung notwendigen kommunikativen Kompetenzen (Verständigung in einer Landessprache) fördern.

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Artikel 53 Absatz 5 AuG, wobei aufgrund der neuen Terminologie der Begriff "Integration" durch den Begriff "Integrationsförderung" ersetzt werden soll.

Artikel 53a Zielgruppen

Absatz 1 nennt die Zielgruppe der Integrationsmassnahmen im Sinne der geltenden Bestimmung in Art. 12 VIntA. Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung stellen keine Zielgruppe dar, da der von diesen Personen beabsichtigte, bloss vorübergehende Aufenthalt keine Massnahmen rechtfertigt, die auf einen dauernden Aufenthalt bzw. Verbleib in der Schweiz gerichtet sind. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen mit Betreuungs- und Lehrpersonen (Art. 26a Abs. 2 AuG), die unter Umständen auch bloss über eine Kurzaufenthaltsbewilligung verfügen, stellt dabei eine so genannte Gegen Ausnahme dar: In diesen Fällen rechtfertigen sich Integrationsmassnahmen auch bei kurzer Aufenthaltsdauer, da

diese Personen eine wichtige Schlüsselfunktion und Vermittlerrolle zwischen der Herkunftsgesellschaft und der Aufnahmegesellschaft wahrnehmen, welche Grundkenntnisse unserer Gesellschaft sowie eine sprachliche Verständigungskompetenz bedingt (vgl. auch Ausführungen zur Art. 26a).

Absatz 2 entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 53 Absatz 4 AuG und bringt zum Ausdruck, dass die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Zielgruppen berücksichtigt werden müssen. Es können auch die spezifischen Bedürfnisse anderer Zielgruppen, wie zum Beispiel der Opfer von Menschenhandel oder von Zeugen, die im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms in die Schweiz geführt werden, berücksichtigt werden. Insbesondere traumatisierte Opfer haben besondere Bedürfnisse, beispielsweise in Bezug auf ihre soziale und berufliche Integration.

Artikel 53b Integrationsförderung in den Regelstrukturen

Dieser Artikel führt den Regelstrukturansatz ein (vgl. Ziff. 1.3). Der Artikel lehnt sich inhaltlich an Artikel 2 Absatz 3 VIntA an, ist aber breiter formuliert. Er erläutert die Bereiche, in denen die Integration erfolgen soll, um zu verdeutlichen, dass eine gute Integration in allen Lebensbereichen erfolgen muss. Integrationsförderung in den Regelstrukturen bedeutet hier, dass diese primär durch die zuständigen staatlichen Stellen nach Massgabe ihrer gesetzlichen Aufträge zu erfolgen hat und aus den ordentlichen Budgets dieser Stellen zu finanzieren ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat je nach gesetzlichem Auftrag hier zum Teil nur einen beschränkten direkten Einfluss nehmen kann und daher die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den nicht-staatlichen Akteuren suchen soll.

Artikel 53c Spezifische Integrationsförderung

Dieser Artikel bringt zum Ausdruck, dass dort, wo dies notwendig ist, die spezifische Integrationsförderung komplementär zu den Integrationsmassnahmen in den Regelstrukturen wirken. Dies indem sie einerseits das Angebot der Regelstrukturen ergänzt bzw. vorhandene Lücken schliesst (z.B. Sprachförderung von spät nachgezogenen Jugendlichen, gezielte Senkung der Kurskosten zur Ermöglichung der Teilnahme an Sprachkursen, Angebot von Kursen an Randzeiten für Schichtarbeitende, berufliche Integration von Flüchtlingen, Angebote für Traumatisierte etc.). Andererseits indem sie die Regelstrukturen dabei unterstützt, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen und den chancengleichen Zugang für alle zu ermöglichen. In gewissen Bereichen kann dabei eine Wechselwirkung zwischen den beiden Förderbereichen entstehen. So ist die Bereitstellung eines Vermittlungsangebots für qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich des interkulturellen Übersetzens eine spezifische Massnahme, welche auch Bestandteil der kantonalen Integrationsprogramme darstellt (vgl. Kapitel 1.3. und Ausführungen zu Artikel 56). Die Inanspruchnahme und Finanzierung von interkulturellen Übersetzenden in einem konkreten Einzelfall, beispielsweise in einem öffentlichen Spital oder bei einer Behörde, fällt hingegen in den Aufgabenbereich der zuständigen Regelstruktur, welche die Notwendigkeit und Form des Einsatzes selber beurteilt und festlegt. Die Abgrenzung zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung ist im Einzelfall in der Praxis festzulegen.

Die Bestimmung hat definitorischen Charakter; sie zeigt auf, dass es neben der Integrationsförderung (Regelfall) auch eine spezifische Integrationsförderung (Spezialfall) gibt. Integrationsmassnahmen* können in beiden Bereichen durchgeführt werden.

Artikel 54 Aufgabenteilung

Artikel 54 geht weitgehend auf den bisherigen Artikel 57 AuG (Koordination der Integration) zurück, wird aber durch zwei neue Absätze ergänzt (Abs. 1 und Abs. 4). Integration ist eine Querschnittaufgabe. Im Sinne eines effizienten Einsatzes der Mittel ist ein koordiniertes Vorgehen sowohl auf horizontaler Ebene (zwischen

Integrationsfachstellen und anderen Institutionen) sowie auf vertikaler Ebene (zwischen den drei verschiedenen staatlichen Ebenen) eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Integrationsförderung.

Die horizontale Steuerung und Koordination der Integrationspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden liegt in der separaten Zuständigkeit jeder staatlichen Ebene, indem die Massnahmen der betroffenen Departemente und Verwaltungsstellen im Rahmen von Koordinationsgremien aufeinander abzustimmen sind.

Der Bundesrat wird vor dem Hintergrund einer Gesamtüberprüfung der auf Bundesebene bestehenden Koordinationsstrukturen im Bereich der Sozial- und Gesellschaftspolitik geeignete Koordinationsgremien mandatieren und dabei auch die Frage prüfen, ob, wie und welche kantonale oder kommunale Stellen dabei zu beteiligen sind (vgl. Kapitel 1.3. zu Steuerung).

In der vertikalen Koordination der Integrationsmassnahmen spielen auf politischer Ebene die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) und die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) sowie in den jeweiligen Bereichen der Regelstrukturen die zuständigen Fachkonferenzen (z.B. die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM, die Schweizerische Berufsbildungsämterkonferenz SBBK, der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA, die IV-Stellenkonferenz IVSK etc.) eine wichtige Rolle.

Mit Absatz 1 will der Bundesrat sicherstellen, dass die einzelnen Bundesstellen Vorkehrungen für eine bessere Integration treffen und auch umsetzen. Er will die Integrationspolitik auf Bundesebene verbindlicher steuern.

Absatz 2 entspricht in den Grundzügen dem bisherigen Absatz 1, ist aber weiter gefasst. Er enthält eine zusätzliche Bestimmung, wonach die einzelnen Bundesstellen das Bundesamt bei ihren integrationsrelevanten Aktivitäten beiziehen (zweiter Satz).

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es wünschenswert ist, dass das BFM seine Koordinationsrolle gegenüber den Massnahmen anderer Bundesbehörden verstärkt wahrnimmt. Die Koordination durch das BFM betrifft in erster Linie die Ausrichtung der verschiedenen integrationsrelevanten Massnahmen der zuständigen Bundesbehörden auf der strategischen Ebene. Sie soll sich namentlich auf die Fortführung des Massnahmenpakets Integration des Bundes stützen und im Gefäss der zu mandatierenden Koordinationsgremien stattfinden. Für die Umsetzung der Massnahmen bleiben gemäss dem Regelstrukturansatz aber wie bisher die zuständigen Bundesbehörden verantwortlich. Die Bundesbehörden sind gehalten, das BFM nicht bei allen ihren Aktivitäten beizuziehen, sondern gezielt bei wichtigen Vorhaben und im Rahmen strategischer Arbeiten.

Neu wurde nebst der Berufsbildung auch der Weiterbildungsbereich in den Koordinationsauftrag aufgenommen. So haben namentlich zugewanderte Personen einen Weiterbildungsbedarf, der an die im Ausland erworbenen Kompetenzen anknüpft und diese mit den für eine Berufstätigkeit in der Schweiz notwendigen

Kompetenzen ergänzt.⁵⁰ Anstelle des bisher verwendeten Begriffs "Arbeitslosenversicherung" wird neu der Begriff "soziale Sicherheit" verwendet; dieser ist thematisch breiter gefasst und schliesst beispielsweise auch die Invalidenversicherung ein. Da der Diskriminierungsschutz ein Element der Integrationsförderung bildet, wird die diesbezügliche Koordination des BFM in enger Zusammenarbeit mit der dafür zuständigen Fachstelle für Rassismusbekämpfung erfolgen.

Absatz 3 entspricht weitgehend dem bisherigen Absatz 2, schliesst aber neu auch weitere Beteiligte mit ein. Es hat sich gezeigt, dass der Erfahrungsaustausch nicht bloss zwischen Bund und Kanton stattfinden soll, sondern auch mit nicht-staatlichen Akteuren.

Absatz 4 entspricht teilweise dem bisherigen Absatz 3 und komplementiert diesen sinngemäss zu Absatz 2 durch den Schutz vor Diskriminierungen. Er ergänzt die bisherige Formulierung mit einer sinngemässen Bestimmung zu Absatz 1 für die Bundesebene. Die Kantone setzen demnach gemäss dem Regelstrukturansatz die Integrationspolitik auf ihrer Ebene und aufgrund ihrer Zuständigkeiten um. Sie sorgen für eine Steuerung der Integrationsmassnahmen der jeweiligen kantonalen Stellen; die meisten der Integration relevanten Regelstrukturen, insbesondere Kindertagesstätten, Kindergarten und Schule, liegen im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Die Kantone gewährleisten des Weiteren den Informationsaustausch mit den kommunalen Stellen. Hierbei stehen namentlich die Städte im Vordergrund, welche in der Regel bereits über gewachsene Strukturen sowie über grosse Erfahrungen in der Integrationsförderung verfügen, welche sowohl Kantone wie auch der Bund aufnehmen können.

Absatz 5 sieht vor, dass ein regelmässiges Monitoring über die Integration der ausländischen Bevölkerung erfolgt. Dieses baut auf den Integrationsindikatoren auf, welches das Bundesamt für Statistik im Auftrag des Bundesrates erarbeitet (siehe Kapitel 1.2. und 3.1.). Damit werden Grundlagen für Bund und Kantone bereit gestellt, die getroffenen Massnahmen zu beurteilen und gegebenenfalls die getroffenen Massnahmen anzupassen oder zu ergänzen. Dazu dient auch die Gewährleistung der Qualitätssicherung. Die entsprechenden Qualitätssicherungsinstrumente sind durch den Bund auf nationaler Ebene bereit zu stellen. Solche liegen teilweise bereits vor, beispielsweise im Bereich des interkulturellen Übersetzens, in welchem die Dachorganisation INTERPRET Ausbildungsmodule akkreditiert und Zertifikate ausstellt, oder im Bereich der Sprachförderung, in welchem mit dem Rahmenkonzept Sprachförderung* (FIDE) Arbeiten weit fortgeschritten sind.

Artikel 55 Information und Beratung

Artikel 55 geht weitgehend auf Artikel 56 AuG zurück.

⁵⁰ Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, November 2009.
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17275.pdf>

Städtische und kantonale Integrationsfachleute stellen fest, dass die besonders wichtigen ersten Monate nach Ankunft einer zugewanderten Person oft verstreichen, ohne dass ihr Potenzial genutzt wird oder begonnen wird, gezielt an Integrationskriterien zu arbeiten. So vergehen wichtige Integrationschancen, namentlich auch bei Personen aus dem europäischen Raum, für welche die integrationsrechtlichen Bestimmungen des AuG nur beschränkt Geltung haben.

Gemäss dem Bericht der TAK sollen Bund und Kantone, aber auch Städte und Gemeinden auf der Grundlage von Informationskonzepten dafür sorgen, dass Migrantinnen und Migranten über Arbeit und Leben in der Schweiz und über Angebote zur Integrationsförderung gezielt informiert werden. Die Informationsarbeit soll von einer Willkommenskultur geprägt sein. Eine zentrale Massnahme der Information der Zugewanderten stellt die Begrüssung sowie die Erstinformation dar⁵¹.

Absatz 1 entspricht weitgehend dem bisherigen Absatz 1, nimmt aber die drei Staatsebenen verbindlicher in die Pflicht. Damit soll die Bedeutung der Information und die Verantwortung des Staates unterstrichen werden. Zur Umsetzung des Informationsartikels gilt wie in der Integrationspolitik allgemein der Regelstrukturansatz, das heisst, sämtliche Behörden – sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene – gestalten ihre Informationstätigkeiten so, dass sie die ganze Bevölkerung erreichen⁵². Zur Integration gehört auch der Schutz vor Diskriminierungen. Dieser soll nach dem Willen des Bundesrates rechtlich nicht verstärkt, aber in der Anwendung besser verankert werden, weswegen die diesbezüglichen Informationspflichten explizit erwähnt werden. Ferner sind die Behörden nicht verpflichtet, diesen Informationsauftrag selber vorzunehmen, sondern können diese Aufgabe auch an Dritte delegieren.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Absatz 2, macht aber klar, dass dies eine behördliche Pflicht darstellt.

Gleichzeitig wurde ein neuer Absatz 3 eingeführt. Mit dem Ziel, den Integrationsprozess unmittelbar nach der Einreise zu fördern, sollen künftig sämtliche ausländischen, in die Schweiz neu zugezogenen Personen mit der Perspektive auf einen längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt – unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrem Einreisegrund – systematisch begrüsst werden. Damit soll das von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegte strategische Ziel erreicht werden, dass sich diese Personen in der Schweiz willkommen fühlen und über die wichtigsten hiesigen Lebensbedingungen (z.B. Bildungswesen, Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit) und Integrationsangebote

⁵¹ TAK-Bericht 2009, S. 34 f.

⁵² Vgl. Umsetzung des Informationsauftrages gemäss Art. 56 AuG, Bericht der TTA (tripartite technische Arbeitsgruppe Ausländer- und Integrationspolitik) vom 22. Mai 2008, Empfehlungen der TAK (tripartite Agglomerationskonferenz) vom 30. Juni 2008 (http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82, Stand am 1. Juli 2011)

informiert sind. Diese Erstinformation ist Teil der kantonalen Integrationsprogramme⁵³.

Absatz 4 legt fest, dass für Personen mit besonderem Integrationsbedarf so früh wie möglich, spätestens innerhalb eines Jahres, Integrationsmassnahmen vorzusehen sind. Die zuständigen Behörden können in diesen Fällen auch Integrationsempfehlungen aussprechen oder Integrationsvereinbarungen abschliessen. Die Umsetzung dieser Forderung beinhaltet einen wesentlichen Koordinationsbedarf, insbesondere im Rahmen der Verankerung von individuellen Erstinformationen in den Regelstrukturen. Sie soll von den Kantonen gemäss den von ihnen gewählten Verfahren umgesetzt werden können und bildet Teil der kantonalen Integrationsprogramme.

Absatz 5 entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 56 Absatz 3 AuG.

Absatz 6 sieht vor, dass Bund, Kantone und Gemeinden die Informationsaufgaben auch an Dritte, beispielsweise an Fachstellen für die Integration, delegieren können.

Artikel 56 Finanzielle Beiträge

Artikel 56 AuG regelt die finanziellen Aspekte. Er geht im Kern auf den bisherigen Artikel 55 AuG zurück. Im Entwurf der Änderung des Asyl- und Ausländergesetzes, welche der Bundesrat den Eidgenössischen Räten am 26. Mai 2010⁵⁴ unterbreitet hat, ist ein neuer Art. 55 mit materiell gleichlautender Formulierung enthalten; die vorliegende Version enthält Präzisierungen redaktioneller Art. In welchem der beiden Gesetzgebungsverfahren die Anpassung vorgenommen wird, ist nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens bzw. in der parlamentarischen Beratung zu koordinieren.

Absatz 1 legt fest, dass der Bund für die Integration finanzielle Beiträge gewährt. Bei den Bundessubventionen handelt es sich um Beiträge, die die von den Kantonen zu leistenden finanziellen Aufwendungen im Bereich der Integration ergänzen, aber nicht ersetzen. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis.

Die Formulierung von Absatz 2 soll es erlauben, künftig anstelle der Zahlung von pauschalen Beiträgen für die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in der VIntA festgelegte Bundesbeiträge (im Umfang der bisherigen pauschalen Beiträge) für kantonale Integrationsprogramme auszurichten. Die Vereinbarung mit der Konferenz der Kantonsregierungen sieht vor, die

⁵³ Der Kanton Luzern hat als einer der ersten Kantone bereits im Juni 2008 flächendeckend Begrüssungsgespräche eingeführt. Die Evaluation des Projekts kommt zum Schluss, dass sich diese Massnahme bewährt hat. Die Gespräche werden von den Adressaten positiv beurteilt, der Empfang von Neuzuziehenden wird einheitlich geregelt und diese können bei Bedarf frühzeitig Fördermassnahmen zugeführt werden (vgl. Evaluation Begrüssungsgespräche Kanton Luzern, Schlussbericht vom 30. August 2011, http://www.disg.lu.ch/evaluation_begrueessungsgespraech_kanton_luzern_2011.pdf. Stand 26. September 2011)

⁵⁴ Botschaft über die Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 (10.052) BBl 2010 4455

Integrationspauschale künftig zu fixieren und im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme auszurichten (siehe Kapitel 1.3.). Damit sollen die administrativen Abläufe vereinfacht und dem Anliegen der Kantone nach einer bedürfnisorientierten – und nicht einer statusorientierten – Integration besser Rechnung getragen werden.

Vorerst soll jedoch an der pauschalen Ausrichtung der Beiträge für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge festgehalten werden. Absatz 2 ermöglicht sowohl das bestehende wie das zukünftige Finanzierungssystem. Er schafft die gesetzliche Grundlage, damit die Umstellung vom bestehenden zum neuen Finanzierungssystem nach Abschluss der Vorarbeiten in den Kantonen durch den Bundesrat flexibel erfolgen kann.

Durch Absatz 4 soll den in der Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer⁵⁵ geäusserten Bedenken der Kantone bezüglich finanzieller Planungssicherheit im Integrationsbereich Rechnung getragen werden. Dadurch soll der Gedanke der Querschnittaufgabe der verschiedenen staatlichen Ebenen unterstrichen werden.

Artikel 57 Förderbereiche

Artikel 57 entspricht weitgehend Artikel 13 VIntA. Er hebt die bisher in der Verordnung geregelten Förderbereiche auf Gesetzesstufe an (Absatz 1). Er geht mit den Programmzielen für die kantonalen Integrationsprogramme konform (siehe Kapitel 1.3.). Der Begriff "Allgemeinbildung" wurde mit "allgemeine und berufliche Kompetenzen" ersetzt (Bst. a). Gemeint sind damit die gemäss dem Vorentwurf des Weiterbildungsgesetzes festgelegten Grundkompetenzen (Lesen und Schreiben, Alltagsmathematik, Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien, Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten), sowie weitere Kompetenzen wie kommunikative Kompetenzen oder Kompetenzen, die notwendig sind, um im jeweiligen Berufsalltag zu bestehen. Dies entspricht auch den zur Beurteilung der Integration im Bewilligungsverfahren geforderten Kriterien, nämlich die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, des Willens zu Erwerbsarbeit und Bildung sowie der Verständigung in einer Landessprache (siehe Ausführungen zu Artikel 58).

Modellvorhaben (Bst. d) tragen zu einer verbesserten Steuerung und zur Qualitätssicherung bei und ermöglichen wichtige Erkenntnisse in neuen Bereichen der Integrationsförderung (z.B. Information, Frühförderung, Qualitätssicherung in der Sprachförderung)⁵⁶. Denkbar sind aber auch Projekte zu Gunsten von spezifischen Zielgruppen, wie zum Beispiel traumatisierte Opfer von Menschenhandel.

⁵⁵ BBL 2010 4455

⁵⁶ Vgl. z.B. Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen, Jahresbericht 2009 (vgl. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2009-d.pdf>, Stand am 1. Juli 2011).

Schliesslich soll ein besonderes Augenmerk der Nachholbildung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen gelten, deren berufliche Integration besonders prekär ist (Bst. e). Oft verfügt diese Personengruppe über keine ausreichende oder in der Schweiz anerkannte Ausbildung und kann deswegen nicht einen ihrem Potenzial entsprechenden Beruf ergreifen. So können posttraumatische Belastungsstörungen die berufliche Integration und unter Umständen auch die Nachholbildung erschweren, weswegen besondere Strukturen angeboten werden müssen. Die Nachholbildung beinhaltet beispielsweise den Erwerb eines Anschlusses auf der Sekundarstufe II, wie Lehrabschluss, Maturität und ähnliches.

Neu werden auch die Information und Beratung sowie die Bekämpfung von Diskriminierungen gefördert (Bst. f).

Leistungen von nationaler Bedeutung (Bst. g) bestehen insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung. Darunter fallen beispielsweise die Entwicklung und Einführung von Standards, die Zertifizierung von Leistungserbringern, die Koordination der Aus- und Weiterbildung sowie die Festlegung von Prüfungsanforderungen von Fachpersonen sowie von Lehrpersonen für Sprach- und Integrationskurse oder von Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich der interkulturellen Übersetzung. Bereits heute finanziert der Bund in diesem Bereich die Dachorganisation INTERPRET, die Prüfungen organisiert und Zertifikate ausstellt.

Artikel 58 Beurteilung der Integration

Artikel 58 knüpft an den bisherigen Artikel 4 VIntA an und hebt diesen auf Gesetzesstufe an.

Absatz 1 hält zunächst fest, dass die Integration *beurteilt* wird. Denn Integration hängt von zahlreichen Faktoren ab und kann letztlich nicht gemessen werden⁵⁷.

Absatz 1 hält ferner fest, nach welchen Kriterien die Integration beurteilt wird. Der Katalog mit den 4 Kriterien ist abschliessend. Die vier Beurteilungskriterien stimmen mit den ersten vier Beurteilungskriterien im Bürgerrecht überein (vgl. Art. 12 VE-BüG⁵⁸; das Bürgerrecht kennt als zusätzliches Kriterium die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensbedingungen und setzt voraus, dass die sich bewerbende Person keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt, vgl. Art. 11 Bst. b und c VE-BüG). Damit wird die Kohärenz zwischen Ausländerrecht und Bürgerrecht hergestellt. Die Kriterien haben folgende Bedeutung:

⁵⁷ Vgl. Bericht Integrationsmassnahmen vom 30. Juni 2007, Bundesamt für Migration, S. 62, (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-d.pdf>, besuch am 1. Juli 2011).

⁵⁸

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/20091216-vn-entw-bueg-d.pdf>, Stand am 1. Juli 2011

Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bst. a): Das Kriterium der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" beinhaltet namentlich das Einhalten der schweizerischen Rechtsordnung. Inhalt und Bedeutung dieser Terminologie (vgl. Art. 80 der Verordnung vom 24. Oktober 2007⁵⁹ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE) sind auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Zur Begriffsklärung tragen auch die Ausführungen des erläuternden Berichts zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das schweizerische Bürgerrecht⁶⁰ (S. 6 ff.) bei; demzufolge beinhaltet die "öffentliche Sicherheit" die Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum usw.) sowie der Einrichtungen des Staates, während unter dem Begriff der "öffentlichen Ordnung" die objektive Rechtsordnung sowie die Gesamtheit der ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen verstanden wird, deren Befolgung nach der herrschenden sozialen und ethischen Anschauung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens anzusehen ist. Negative Anwendungsbeispiele wären demzufolge dort anzunehmen, wo ein Familienvater oder eine Familienmutter die Beschneidung der Tochter oder Kinderverlöbnisse organisiert oder wo die Eltern ihre Kinder zum Eingehen einer Zwangsehe verpflichten. Eine mangelhafte Integration unter diesem Oberbegriff kann sich aber auch in einer fehlenden Kooperation mit den Behörden (Sozialhilfe, Schulbehörden etc.) manifestieren, sofern eine solche gesetzlich vorgeschrieben ist.

Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung (Bst. b): Auch die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung und der universellen Werte des internationalen Menschenrechtsschutzes ist Bestandteil der Integration. Dieses Kriterium ist ebenfalls in der Verordnung zu konkretisieren. Eine Verletzung kann u.a. darin liegen, dass das Gewaltmonopol des Staates oder die Gleichstellung von Mann und Frau abgelehnt werden. Auch der Zwang einer Religionsgemeinschaft beizutreten, religiöse Handlungen vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen steht im Widerspruch zur Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung. Eine spezielle Ausprägung fehlenden Respekts gegenüber den Prinzipien zeigt sich zuweilen im politischen oder religiösen Extremismus.

Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen (Bst. c): Neben der verlangten sozialen Integration sollen Kenntnisse einer Landessprache eine Verständigung im Alltag ermöglichen (beispielsweise mit den Arbeitsmarktbehörden, den Lehrerinnen und Lehrern der Kinder, bei der Berufsberatung oder bei einer ärztlichen Konsultation). Spezifische Anforderungen an die Sprachkompetenzen werden auf Verordnungsebene und gestützt auf das Rahmenkonzept Sprachförderung* geregelt, welches die Empfehlungen des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für

⁵⁹ SR 142.201

⁶⁰

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/20091216-vn-ber-bueg-d.pdf>, Stand am 1. Juli 2011

Sprachen des Europarates auf die spezifische Situation der Schweiz angepasst umsetzt und entsprechende Instrumente zum lehren, lernen und beurteilen von Italienisch, Französisch und Deutsch bereit stellt (vgl. Kapitel 1.3).

Den individuellen Verhältnissen (Analphabetismus, Bildungsstand, Arbeitsauslastung, Betreuungspflichten, Alter, gesundheitliche Beeinträchtigungen, erlittene psychische und physische Gewalt, Traumatisierungen etc.) ist Rechnung zu tragen.

Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (Bst. d):

Der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung misst sich am Nachweis von Arbeits- oder Bildungsverhältnissen oder zumindest an aktiven Bemühungen, solche einzugehen. Grundsätzlich ist die effektive Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. der tatsächliche Erwerb von Bildung zu berücksichtigen. In Ausnahmefällen kann es genügen, dass sich der Wille dazu manifestiert und in jüngster Vergangenheit manifestiert hat.

Das Erfordernis der wirtschaftlichen Selbstständigkeit stellt die Regel dar. Aber auch eine unverschuldete Verhinderung der Arbeitsaufnahme – beispielsweise aufgrund eines Arbeitsverbots, starker gesundheitlicher Beeinträchtigung, erlittener physischer oder psychischer Gewalt oder von Betreuungspflichten – sind zu berücksichtigen. Der Bezug von Sozialhilfe – beispielsweise im Zusammenhang mit sogenannten "working poor", deren Lohn nicht ausreichend hoch ist, um eine wirtschaftliche Selbstständigkeit erreichen zu können – ist per se kein Kriterium für mangelnde Integration, kann jedoch ein gesetzlicher Widerrufsgrund von Bewilligungen sein. Bei anderen Ermessensentscheiden kann er ein Indiz für eine mangelnde Teilnahme am Wirtschaftsleben sein. Dabei sind aber die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen (vgl. Absatz 2).

Der Wille zum Erwerb von Bildung zeigt sich im Nachweis aktueller Bildungstätigkeit (Bestätigung durch die Bildungsinstitution, Lehrvertrag) oder durch die nachgewiesene Teilnahme an Kursen oder an Weiterbildungsveranstaltungen. Die Bemerkungen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben gelten sinngemäss.

Absatz 2 hält fest, dass die Beurteilung der Integration immer eine Einzelfallbeurteilung darstellt und die gesamten Umstände zu berücksichtigen sind⁶¹. Die Formulierung lehnt sich an Artikel 12 Absatz 2 VE-BüG an.

So ist eine erhebliche und dauerhafte Abhängigkeit von der Sozialhilfe nicht in allen Fällen ein Indiz für eine mangelnde Integration. Vielmehr muss nach den Gründen der Sozialhilfeabhängigkeit gefragt werden. Personen mit einer Behinderung oder Krankheit können etwa mangels genügender Versicherungsleistungen auf Sozialhilfe angewiesen sein, was ihnen aufgrund der besonderen Situation nicht zur Last gelegt werden darf. Ferner ist es vielen behinderten oder kranken Personen

⁶¹ Vgl. Achermann, Alberto et al., Studie zur Praxis vom Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht im Bereich der Integrationskriterien, Bern 2010 (nicht publiziert).

nicht möglich, eine Landessprache zu erlernen, einen Beruf auszuüben oder eine Bildungsmassnahme zu ergreifen. Anders könnte freilich folgender Fall aussehen: Ein Person führt die eigene Invalidität mutwillig herbei, mit dem Zweck, eine Rente zu erlangen. Die Rente wird aus diesem Grund gekürzt und so entsteht eine Abhängigkeit von der Sozialhilfe.

Absatz 3 hält fest, dass als gut integriert gilt, wer die Kriterien zur Beurteilung der Integration erfüllt. Für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wird künftig eine gute Integration vorausgesetzt. Das gilt auch für die ordentliche oder frühzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Im Einzelfall ist die Erfüllung der vier Kriterien in einer Gesamtsicht zu beurteilen.

Artikel 58a Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen

Artikel 58a AuG stellt eine Weiterentwicklung von Artikel 54 Absatz 1 AuG und von Artikel 5 VIntA dar.

Die zwingenden Rahmenbedingungen für den Abschluss von Integrationsvereinbarungen und deren notwendigen Inhalte werden in Absatz 1 umschrieben. Absatz 2 legt die möglichen Ziele in nicht abschliessender Weise fest. Insofern handelt es sich immer um individuelle, auf den konkreten Einzelfall abgestimmte Vereinbarungen.

Absatz 3 regelt das neue Instrument der Integrationsempfehlungen. Bei den Integrationsempfehlungen handelt es sich um einseitige und unverbindliche Empfehlungen der zuständigen Behörde. Diese lösen keine Rechtsfolgen aus. Sie sind in erster Linie für Personen, die unter das Freizügigkeitsabkommen⁶² fallen, gedacht, können aber auch gegenüber anderen Personen ausgesprochen werden. Denn mit Ausländerinnen und Ausländern aus EU-/EFTA-Staaten, die über keinerlei Kenntnisse einer Landessprache verfügen, kann keine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden. In diesen Fällen kann nur eine mündliche oder schriftliche Empfehlung zum Besuch eines Sprach- und Integrationskurses abgegeben werden. Sanktionen bei Nicht-Befolgung der Empfehlungen sind nicht möglich.

Artikel 58b Beitrag der Arbeitgeber zur Integration (Gliederungstitel)

Der Grossteil der Zuwanderung in die Schweiz erfolgt in den Arbeitsmarkt. Den Arbeitgebenden kommt aus diesem Umstand eine besondere Verpflichtung zu, zur Integrationsförderung beizutragen. Diese Bestimmung orientiert sich unter anderem am Prinzip, dass potenzielle externe Kosten einer schlechten Integration nicht auf die Gesellschaft abgewälzt werden, sondern von den Unternehmen, die entsprechendes Personal im Ausland rekrutiert haben, getragen wird. Es ist daher folgerichtig, dass Arbeitgebende, die ausländisches Personal rekrutieren, die Integration dieser Arbeitnehmenden mit gezielten Massnahmen fördern und allfällige Diskriminierungen beseitigen. Das ist letztlich auch im Interesse der

⁶² SR 0.142.112.681

Arbeitgeber, weil eine gute Integration zu einem effizienteren Einsatz der Arbeitskräfte und damit auch zu einer höheren Wertschöpfung beitragen kann.

Bereits heute tragen Unternehmen der Schweiz viel zur Integration bei. Zahlreiche Unternehmen fördern insbesondere den Erwerb von Grundkompetenzen (Alltagsmathematik, Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien, Lesen und Schreiben, Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten). Noch wenig gefördert wird dabei die Integration der nachgezogenen Familienmitglieder. Hier sind noch Verbesserungen möglich. Auch weniger aufwändige Massnahmen, wie die Information über die Lebensverhältnisse in der Schweiz, können wichtige Impulse zur Integration der Arbeitnehmenden und ihrer Familien darstellen.

Der Beitrag der Betriebe und Arbeitgeber muss sich stets nach deren Möglichkeiten richten und darf nicht zu stossenden Ungleichbehandlungen zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden führen. Die Unterstützung von Integrationsbemühungen kann beispielsweise durch das Zurverfügungstellen von Arbeitszeit für den Besuch von Sprachförderangeboten, durch finanzielle Beiträge für den Besuch von Integrationsförderungsangeboten, durch interne Kursangebote oder die Unterstützung von gemeinnützigen Institutionen, die in der Integrationsförderung tätig sind, erfolgen. Denkbar sind auch die Erarbeitung von zielgruppenspezifischen Broschüren und die Durchführung von Informationsveranstaltungen. So lassen sich allfällige Diskriminierungen durch den Erlass sanktionierbarer Richtlinien, Streitbeilegungsmechanismen oder durch sachdienliche Anpassungen im Anstellungsverfahren vorbeugen oder beseitigen.

In einigen Kantonen besteht bereits eine gesetzlich verankerte Pflicht der Arbeitgebenden zur Integrationsförderung: beispielsweise § 4 Abs. 6 des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung des Kantons Basel-Stadt.

Die konkrete Umsetzung dieses Artikels wird gemeinsam mit den Arbeitgebern zu entwickeln sein; dabei sind allenfalls weitere Akteure aus der Wirtschafts- und Arbeitswelt (Sozialpartner) einzubeziehen.

Artikel 83a (neu) Vorläufige Aufnahme mit Integrationsvereinbarung

In der Schweiz leben rund 24 000 vorläufig aufgenommene Personen (2010: 23 471). Die Tendenz ist leicht steigend (2010 wurden 4796 Personen vorläufig aufgenommen; bei 4112 Personen wurde die vorläufige Aufnahme aufgehoben). Ein Grossteil der vorläufig aufgenommenen Personen verbleibt längerfristig in der Schweiz. Mit dem am 1.1.2008 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetz hat der Gesetzgeber daher die vorläufig aufgenommenen Personen als Zielgruppe der Integrationsförderung erklärt und ihnen auch einen weitgehend unbeschränkten Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt eröffnet (Art. 85 Abs 6 AuG).

Die Erwerbsquote von vorläufig aufgenommenen Personen im erwerbsfähigen Alter liegt derzeit bei rund 30 Prozent und ist damit im Vergleich zu anderen Personenkategorien tief. Ein Grossteil dieser Personen ist von der Sozialhilfe abhängig. Eine vermehrte Beteiligung der vorläufig aufgenommenen Personen am Arbeitsmarkt ist deswegen von zentraler Bedeutung, um unerwünschte volkswirtschaftliche Kosten zu vermeiden und eine gute Integration sicherzustellen.

Die zuständigen Behörden haben die Möglichkeit, mit vorläufig aufgenommenen Personen eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen (Abs. 1). Im Lichte der geringen Arbeitsmarktbeteiligung der vorläufig aufgenommenen Personen soll in der Integrationsvereinbarung namentlich auch die Zielsetzung einer beruflichen Integration im Vordergrund stehen. Abs. 3 ergänzt hier die in Art. 58a Abs. 2 der Vorlage genannten Zielsetzungen für Integrationsvereinbarungen.

Bei vorläufig aufgenommenen Personen soll neu eine Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung bestehen, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (Abs. 2). Grundsätzlich gelten dieselben Voraussetzungen wie bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (Art. 33 Abs. 5). Bei vorläufig aufgenommenen Personen ist der Abschluss einer Integrationsvereinbarung allerdings unter gewissen Voraussetzungen auch im Fall von Art. 62 Buchstabe b möglich, weil beispielsweise auch die Verbüssung einer Freiheitsstrafe nicht notwendigerweise zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme führt, sofern der Weg- oder Ausweisungsvollzug nicht zulässig ist (vgl. Art. 83 Abs. 7 i.V.m. Art. 83 Abs. 3). De facto wird mit einem grossen Teil der vorläufig aufgenommenen Personen eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden müssen, da bei vielen vorläufig aufgenommenen Personen ein Risiko für den Bezug von Sozialhilfe besteht.

Der Kanton St. Gallen beispielsweise schliesst systematisch Integrationsvereinbarungen mit vorläufig aufgenommenen Personen ab. Im Gegenzug erhalten die betroffenen Personen nach 5 Jahren die Möglichkeit, die F-Bewilligung in eine ordentliche B-Bewilligung (Jahresaufenthalt) umzuwandeln (Anreizsystem). Diese Massnahme hat gemäss ersten Einschätzungen zu einer verbesserten Erwerbsbeteiligung der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton beigetragen.

Artikel 84 Absatz 5

Bei der Beendigung der vorläufigen Aufnahme durch Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung muss der Beitrag der Betroffenen zur Integration, insbesondere auch die Erfüllung der Integrationsvereinbarung, besonders berücksichtigt werden. Deswegen bildet die erfolgreiche Erfüllung einer Integrationsvereinbarung für vorläufig aufgenommene Personen einen grossen Anreiz für eine gute Integration.

Artikel 96 Absatz 1 Ermessensausübung

Absatz 1 wird redaktionell angepasst, indem der Begriff "Grad der Integration" durch "Integration" ersetzt wird, da Integration nicht objektiv gemessen, sondern nur beurteilt werden kann (vgl. Ausführungen zu Art. 58).

Artikel 100b Kommission für Migrationsfragen

Dieser Artikel ersetzt den bisherigen Artikel 58 AuG. Per 1. Januar 2008 wurden die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) und die Eidgenössische Flüchtlingskommission (EKF) aufgelöst und durch die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) ersetzt. Die gesetzlichen Grundlagen und die

Terminologie wurden bisher noch nicht angepasst. Im Entwurf der Änderung des Asyl- und Ausländergesetzes, welche der Bundesrat den Eidgenössischen Räten am 26. Mai 2010⁶³ unterbreitet hat, ist ebenfalls ein neuer Art. 58 mit gleichlautender Formulierung enthalten. In welchem der beiden Gesetzgebungsverfahren die Anpassung vorgenommen wird, ist nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens bzw. in der parlamentarischen Beratung zu koordinieren.

Das Mandat der EKM umfasst die Behandlung von Fragen, die sich aus der gesamten Migrationsthematik ergeben. Unter dem Begriff Ausländerinnen und Ausländer sind auch Personen aus dem Asylbereich (Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen und schutzbedürftige Personen) zu verstehen (Abs. 2).

Die einstigen Aufgaben der EKA im Bereich der Integrationsförderung werden bereits seit 2008 weitgehend durch das BFM und die Kantone wahrgenommen. Die Bestimmung sieht gemäss der heutigen Aufgabenverteilung zwischen BFM und EKM eine klare Regelung der Zuständigkeiten im Integrationsförderungsbereich vor.

Im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes kann die EKM als migrationspolitische Kommission zu ausgewählten Fragen angehört werden. Ebenso ist die Kommission berechtigt, für die Durchführung von Integrationsprojekten von nationaler Bedeutung beim BFM finanzielle Beiträge zu beantragen (Abs. 4).

Die übrigen Anpassungen sind formeller Natur und widerspiegeln den Umstand, dass sich das Mandat der EKM auf alle ausländischen Personen, inklusive derjenigen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, erstreckt.

Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002⁶⁴ (BBG)

Artikel 3 Buchstabe c

Die Berufsbildung ist von zentraler Bedeutung für eine gute Integration und nimmt deswegen eine besondere Stellung im Regelstrukturansatz ein. Das BBG ist durch Bestimmungen zur Förderung der Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländer zu ergänzen (Bericht Weiterentwicklung 2010, Ziff. 6.1). Der Bundesrat will die im Rahmen des Integrationsmassnahmenpakets des Bundes* (Bericht Integrationsmassnahmen 2007 und Umsetzungsberichte 2008, 2009 und 2010⁶⁵) erprobten Massnahmen verstetigen und weiterentwickeln. Damit sollen die für Individuum, Gesellschaft und Volkswirtschaft entstehenden negativen Folgen verhindert werden, die durch das Brachliegen von Potenzialen einer grossen Zahl der Bewohnerinnen und Bewohnern des Landes entstehen.

Das Berufsbildungsgesetz bezweckt unter anderem die berufliche und persönliche Entfaltung, die Integration in die Gesellschaft sowie den Ausgleich von Bildungschancen in sozialer und regionaler Hinsicht (Art. 3 Bst. a und c BBG).

⁶³ Botschaft über die Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 (10.052)

BB1 2010 4455

⁶⁴ SR 412.10

⁶⁵ <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/berichte/integration.html>

Durch die Anpassung von Art. 3 BBG (Zielartikel) wird die Bedeutung der Chancengleichheit und der Integration von Ausländerinnen und Ausländern unterstrichen (Bst. c).

Eine weitergehende Anpassung des Berufsbildungsgesetzes (BBG) über die Änderung von Artikel 3 hinaus ist geprüft worden. Sie drängt sich nicht auf, da der Zielartikel verbunden mit den vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen im Berufsbildungsgesetz gewährleistet, dass die Förderung der Chancengleichheit und Integration von Ausländerinnen und Ausländern zielgerichtet in den Regelstrukturen des Berufsbildungswesens erfolgt. Das BBT sieht eine Umsetzung nach Massgabe folgender Bestimmungen vor:

- Grundlage für die interinstitutionelle Zusammenarbeit (Art. 1 BBG): Die Zusammenarbeit mit den Institutionen von Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt ist ein zentrales Prinzip der Berufsbildung. Eine präzisere Bestimmung der interinstitutionellen Zusammenarbeit – wie zum Beispiel in den Artikeln 68^{bis} Absatz 1 Buchstabe e^{bis} IVG oder Artikel 59 Absatz 5 AVIG – drängt sich aus systematischen Gründen nicht auf. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit stellt ein Leitprinzip des Berufsbildungsgesetzes dar und geht in der generellen Formulierung von Artikel 1 BBG sogar noch weiter als in anderen Gesetzen.
- Förderung von Massnahmen für benachteiligte Gruppen (Art. 7 i.V.m. Art. 55 Abs. 1 Bst. e und f BBG).
- Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung (Art. 12 BBG): Massnahmen, um Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorzubereiten.
- Berücksichtigung individueller Bedürfnisse (Art. 18 BBG): Möglichkeit der Verkürzung oder Verlängerung der beruflichen Grundbildung. Für Lernende einer zweijährigen beruflichen Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest besteht zudem das Angebot einer fachkundigen individuellen Begleitung.
- Spezifische Frei- und Stützkurse an Berufsfachschulen (Art. 22 BBG).
- Anrechnung von Bildungsleistungen (Art. 33 BBG) und Ausstellung von Gleichwertigkeiten (Art. 68 BBG): Mit diesen Bestimmungen kann beruflichen und ausserberuflichen Erfahrungen, welche Ausländerinnen und Ausländer in ihrem Heimatland oder im Inland gemacht haben, sowie auch ausländischen Bildungsabschlüssen gezielt Rechnung getragen werden, wenn es darum geht einen anerkannten schweizerischen Berufsbildungsabschluss zu erlangen.
- Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (Art. 49 BBG): Diese soll die spezifischen Potenziale, aber auch die Defizite von Ausländerinnen und Ausländern in ihren Abklärungen systematisch berücksichtigen. Allenfalls bedingt dies eine vermehrte Schulung der transkulturellen Kompetenzen von Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterinnen und -beratern oder den Beizug von interkulturellen Fachpersonen und interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern.
- Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55 BGG): Damit wird die Förderung spezifischer Projekte zur Förderung der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund* denkbar, beispielsweise

Massnahmen zur gezielten Unterstützung der Elternbildung im Berufsbildungsbereich.

Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979⁶⁶ (RPG)

Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe f und Artikel 29a

Das Raumplanungsgesetz regelt die räumlichen Planungen in allen raumrelevanten Sachgebieten mit der Aufgabe, die Funktionen des Raums aufeinander abzustimmen. Die neuen integrationsrechtlichen Bestimmungen stützen sich auf Art. 121 BV ab und auf die darauf beruhende Kompetenz des Bundes, die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu fördern.

In Artikel 1 (Ziele) wird neu festgehalten, dass die Raumplanung ergänzend zu ihren anderen Zielen auch den Aspekten der Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts Rechnung tragen soll.

Der neue Art. 29a bezweckt, das Programm "Projets urbains" zu verstetigen und definitiv in das Aufgabengebiet des Bundesamtes für Raumentwicklung zu überführen.

Die Gestaltung des Raumes hat einen Einfluss auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 22. August 2007 zur Integrationsförderung (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) unterstützen sechs Bundesstellen aus fünf Departementen während einer Pilotphase (2008 bis 2011) unter dem Titel "Projets urbains" gemeinsam elf Pilotprojekte in kleinen und mittelgrossen Städten und Gemeinden.⁶⁷ Diese weisen eines oder mehrere Quartiere mit Problemen im Bereich Zusammenleben, Wohnsiedlungen und allgemein eine mangelhafte Lebensqualität auf und möchten diese konkret und mit einem umfassenden Ansatz verbessern. Die begleitende Evaluation attestiert dem Bundesprogramm "Projets urbains", dass es auf gezielte Weise zu spürbaren Wirkungen bei der Verbesserung der Lebensqualität und der Förderung der sozialen Integration beigetragen hat, sei es in der Bereitstellung attraktiver Wohnungen, der Aufwertung von Aussenräumen oder der Schaffung (zusätzlicher) Angebote für ältere Menschen, für benachteiligte Familien oder für Jugendliche. Die beteiligten Bundesstellen haben 2010 beschlossen, eine weitere Pilotphase von 2012–2015 durchzuführen, um die bisherigen Erfahrungen vertiefen und ergänzen zu können. Angesichts der raschen demographischen und sozialräumlichen Entwicklungen sowie der Segregation in der Schweiz sieht der Bundesrat vor, das Programm auf einer kontinuierlichen Grundlage fortzuführen und zu verstärken (vgl. Kap. 3.1.). Von nachteiligen Entwicklungen in Quartieren sind zunehmend auch kleinere Städte und Gemeinden betroffen. Während die grösseren Städte in der Regel aus eigener Kraft entsprechendes Know-How aufgebaut haben, besteht in kleineren Städten und Gemeinden die Gefahr, dass das erforderliche Wissen und die Ressourcen fehlen und deshalb erst Massnahmen getroffen werden, wenn eine deutlich sichtbare

⁶⁶ SR 700

⁶⁷ Bericht Integrationsmassnahmen vom 30. Juni 2007, Bundesamt für Migration, S. 40–47;

<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=de>.

negative Entwicklung eingesetzt hat. Der Bund kann durch eine Anstossfinanzierung und durch eine Vernetzung der Erfahrungen gezielte Impulse geben, dass die betroffenen Städte und Gemeinden die Quartierentwicklung rechtzeitig und aktiv angehen. Die Förderung durch den Bund bezweckt dabei in erster Linie, die Gemeinden in der Startphase einer Quartierentwicklung zu unterstützen. Es sollen jeweils Projekte gefördert werden, die basierend auf spezifischen Kriterien ausgewählt werden und die aus gesamtschweizerischer Sicht von Interesse sind. Zentrales Element ist zudem der Erfahrungsaustausch zwischen den Beteiligten und der Wissenstransfer zu weiteren interessierten Stellen. Die Förderung von baulichen Massnahmen ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Die Unterstützung des Bundes ist subsidiär. Die Federführung liegt bei den Gemeinden. Die Kantone sollen in die Finanzierung sowie in die Erarbeitung und Umsetzung möglichst gut eingebunden werden, damit auch auf kantonaler Stufe ein Wissenszuwachs in Fragen der Quartierentwicklung sichergestellt wird.

Da die Quartier- und Stadtentwicklung verschiedene Zuständigkeiten berührt, wird das Bundesamt für Raumentwicklung zusammen mit dem BFM, der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, dem Bundesamt für Wohnungswesen, der Fachstelle für Rassismusbekämpfung sowie weiteren interessierten Bundesstellen die bewährte interdepartementale Zusammenarbeit weiterhin gewährleisten. Die Kantone sollen in die Erarbeitung und Umsetzung der Projekte noch stärker einbezogen werden.

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000⁶⁸ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) (ATSG)

Artikel 27 Absatz 2^{bis} und Artikel 43 Absatz 1^{bis}

Das Sozialversicherungsrecht ATSG ist ein Rahmengesetz. Es regelt die Grundlagen des Sozialversicherungsrechts sowie die in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren geltenden Bestimmungen. Die Bestimmungen des ATSG entfalten somit auch Wirkung für andere Gesetze im Sozialversicherungsbereich, sofern diese die Geltung des ATSG nicht ausschliessen.

Mit zwei Ergänzungen betreffend die allgemeinen Verfahrensbestimmungen soll die Verständigung im Bereich der Aufklärung und Beratung (Art. 27 Abs. 2^{bis}) sowie in der Abklärung (Art. 43 Abs. 1^{bis}) besser verankert werden. Dies trägt präventiv dazu bei, Sozialkosten einzusparen.

Artikel 27 Absatz 2^{bis} sieht vor, dass die Informationstätigkeit der Versicherungsträger und Durchführungsorgane den Besonderheiten des individuellen Falls gerecht wird. In Anlehnung an den Bericht und die Empfehlungen der TAK zur Umsetzung von Artikel 56 AuG (Information) von

⁶⁸ SR 830.1

2008⁶⁹ wird darunter nicht verstanden, dass sämtliche Informationsmaterialien und Beratungsangebote in Fremdsprachen angeboten werden müssen. Oberstes Ziel und Erwartung bleibt, dass hier lebende Ausländerinnen und Ausländer sich in den Landessprachen verständigen und informieren können. Sofern die Verständigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann, lohnt es sich - je nach Komplexität und Konstellation - präventiv in die Verständigung bei der Aufklärung und Beratung zu investieren, um möglichst schnell notwendige Massnahmen einleiten und Folgekosten vermeiden zu können.

Artikel 43 Absatz 1^{bis} sieht vor, dass die Versicherungsträger geeignete Massnahmen ergreifen können, um die individuellen Besonderheiten einer Person zu berücksichtigen. Dies stützt sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche den Beizug z.B. einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers (oder eines Gebärdendolmetschers) als rechtlich geboten erachtet, wenn der Sachverhalt nur dadurch abgeklärt werden kann⁷⁰. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung basiert auf dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör und der Pflicht zur richtigen und vollständigen Abklärung des Sachverhalts. Es kann unter Umständen auch geboten sein, nicht nur Dolmetscherinnen und Dolmetscher, sondern interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer beizuziehen. Interkulturelle Übersetzerinnen beschränken sich nicht auf die rein sprachliche Übersetzung, sondern vermitteln den am Gespräch Beteiligten unterschiedliche kulturelle Wahrnehmungen, Wertvorstellungen und Bedeutungen.

In sozialversicherungsrechtlichen Verfahren ist die Verständigung zwischen der Versicherungsnehmerin oder dem Versicherungsnehmer, dem Versicherungsträger und weiteren Beteiligten wie beispielsweise Gutachterinnen und Gutachtern von grosser Bedeutung. Eine optimale Verständigung trägt zu einer Beschleunigung des Verfahrens bei, das dadurch effizienter und effektiver wird. Unnötige Leerläufe können vermieden werden. Ferner wird das Risiko von falschen Diagnosen aufgrund von interkulturellen Missverständnissen minimiert. Dadurch können unnötige und teurere Therapien unter Umständen vermieden werden. Eine adäquate Vermittlung trägt auch zu einer besseren Verfahrensgerechtigkeit bei. Die Spitäler greifen deswegen schon seit mehreren Jahren erfolgreich auf die Dienste von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern zurück.

Die neuen Bestimmungen sollen auch dazu beitragen, dass keine Kinder oder andere Angehörige als Dolmetscherinnen und Dolmetscher auftreten müssen; denn diese sind ungeeignet, um sensible medizinische oder rechtliche Inhalte in adäquater Weise zu vermitteln.

Zurzeit leben in der Schweiz etwa 200 000 Personen, die weder eine Landessprache noch Englisch verstehen. Zudem gibt es eine nicht zu unterschätzende Anzahl von

⁶⁹ http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82, Stand am 1. Juli 2011

⁷⁰ Vgl. Acherman, Künzli, Übersetzen im Gesundheitsbereich: Ansprüche und Kostentragung Gutachten zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Fachbereich Migration und Gesundheit, Bern 2008.

Ausländerinnen und Ausländern, die zwar ein Alltagsgespräch bewältigen können, aber bei komplizierten Erläuterungen zu Gesundheitsfragen sprachliche Unterstützung benötigen. Verständigungsschwierigkeiten können die medizinische Betreuung behindern oder gar therapeutische Erfolge verunmöglichen. Das Verstehen und Verstanden werden zwischen anderssprachigen Personen und Fachpersonen, die Beratungen, Aufklärungen und Abklärungen tätigen, ist Voraussetzung, um qualitativen Vorgaben zu genügen. Zudem fördert interkulturelles Übersetzen* den Abbau von Vorurteilen, hilft diskriminierende Situationen und Strukturen abzubauen und kann bei potentiellen Konflikten frühzeitig deeskalierend wirken.

Interkulturelles Übersetzen ist nicht teurer, häufig sogar günstiger als konventionelles Dolmetschen. Diese Massnahme ist insofern kostenneutral, als das Dolmetschen durch das interkulturelle Übersetzen substituiert wird. Sollte jedoch die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung zunehmen, so wäre eine Erhöhung der Versicherungsprämien nicht ausgeschlossen.

Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁷¹ über die Invalidenversicherung (IVG)

Artikel 59 Absatz 3

Das IVG will die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen verhindern, vermindern oder beheben, die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs ausgleichen sowie zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beitragen (Art. 1a IVG).

Die im ATSG vorgeschlagenen Neuerungen tragen erheblich dazu bei.

Die Erwähnung von Fachstellen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen soll dies explizit für den Bereich der Invalidenversicherung unterstreichen. Diese Fachstellen und Kompetenzzentren für die Integration stehen nämlich in der Regel im direkten Kontakt mit versicherten Personen und verfügen möglicherweise über wichtige Informationen, was es den Versicherungsträgern und Durchführungsorganen erleichtern kann, bedürfnisorientierte Integrationsmassnahmen zu planen.

Artikel 68^{bis} Absatz 1 Buchstabe e^{bis}

Darüber hinaus soll mit Artikel 68^{bis} Absatz 1 Buchstabe e^{bis} dazu beigetragen werden, dass in der interinstitutionellen Zusammenarbeit – der zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderer Institutionen – die Organe der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung explizit miteinbezogen werden. Bei diesen Organen handelt es sich um kommunale und kantonale Kompetenzzentren für die Integration, kantonale Integrationsdelegierte, kantonale Migrationsämter etc. Dies vor dem Hintergrund, dass die Klientel im Bereich der Sozialversicherungen mit den Zielgruppen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung

⁷¹ SR 831.20

überdurchschnittlich stark korreliert (vgl. dazu auch Erläuterungen zum neuen Art. 85f Abs. 1 Bst. e AVIG). Die Durchführungsorgane der Ausländer- und Integrationsgesetzgebung, namentlich die Kompetenzzentren für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, verfügen diesbezüglich über spezifische Kompetenzen.

Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982⁷² (AVIG)

Das AVIG bezweckt nicht nur den Ersatz für Erwerbsausfälle; es soll auch drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern (Art. 1a Abs. 2 AVIG).

Die Arbeitslosenquote betrug 2010 im Durchschnitt 3,9 %, wobei Ausländerinnen und Ausländer mit einer Arbeitslosenquote von 7,5 % deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen waren wie Schweizerinnen und Schweizer (2,8 %)⁷³. Das AVIG als Grundlage für die öffentliche Arbeitsvermittlung spielt eine wichtige Rolle bei der arbeitsmarktlichen Integration auch von Ausländerinnen und Ausländern.

Artikel 59 Absatz 5 und Artikel 59a Buchstaben a und c

Die Artikel 59–72c AVIG, welche die arbeitsmarktlichen Massnahmen regeln, sehen vor, dass die zuständigen Amtsstellen im Hinblick auf die Eingliederung von behinderten Versicherten mit den Organen der Invalidenversicherung zusammenarbeiten (Art. 59 Abs. 4 AVIG). Analog dazu wird ein neuer Absatz geschaffen: Die Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedingt auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsämtern und den für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zuständigen Institutionen.

Bei der Bedarfsanalyse sind zudem die Auswirkungen von arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern und anderen von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Gruppen zu berücksichtigen. Artikel 59a Buchstabe a AVIG wird deswegen entsprechend angepasst. Neu sollen nicht mehr allein die geschlechterspezifischen Auswirkungen, sondern zusätzlich alle integrationsrelevanten Auswirkungen analysiert werden. In Artikel 59a Buchstabe c werden Personen mit Migrationshintergrund* neu explizit erwähnt. Ziffer 2 bezieht sich auf Langzeitarbeitslose, das heisst auf Personen, die seit über einem Jahr ununterbrochen auf Stellensuche sind. Das in Ziffer 3 verwendete Begriffspaar "lange arbeitslos" stellt hingegen einen offen, unbestimmten Rechtsbegriff dar, der auch andere Personengruppen umfassen kann und nicht einschränkend verstanden werden soll

Artikel 66a Absätze 1 Buchstabe c und 3

Bildungsmassnahmen sind für die berufliche Integration von grosser Bedeutung. Oft haben Ausländerinnen und Ausländer mangels finanzieller Ressourcen, wegen mangelnden Grundkompetenzen und wegen fehlenden Möglichkeiten, Stipendien und Darlehen zu beantragen oder wegen sprachlichen Defiziten keine Möglichkeit,

⁷² SR 837.0

⁷³ Quelle SECO; vgl. www.amstat.ch (Stand 20. Januar 2011)

eine adäquate Ausbildung, eine Nachholbildung oder eine kompetenzerhaltende Weiterbildung zu absolvieren.

Artikel 66a AVIG regelt die Gewährung von Ausbildungszuschüssen. Der Zusatz "in der Schweiz anerkannte(n)" (Abs. 1 Bst. c und Abs. 3) soll sicherstellen, dass auch Personen, die über eine im Ausland abgeschlossene, aber in der Schweiz nicht anerkannte Berufs- oder Hochschulausbildung verfügen, entsprechende Ausbildungszuschüsse beantragen können. Dadurch erhöht sich ihre Vermittlungsfähigkeit, und das Risiko von Arbeitslosigkeit wird langfristig gesenkt.

Artikel 85f Absatz 1 Buchstabe e

Artikel 85f AVIG regelt die interinstitutionelle Zusammenarbeit. Die Durchführungsorgane der Ausländer- und Integrationsgesetzgebung, namentlich die Kompetenzzentren für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, verfügen über spezifische fachliche Kompetenzen. Sie sollen deswegen beigezogen werden können (vgl. dazu auch Erläuterungen zu Art. 68^{bis} Abs. 1 Bst. e^{bis} IVG).

Der Bundesrat hat ferner im Rahmen seiner Vollzugskompetenz auch Artikel 81a sowie die Regelungen zur Insolvenzsicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983⁷⁴ (AVIV) angepasst (Erfolgskontrolle der Massnahmen).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Umsetzung der Bestimmungen im Ausländergesetz (AuG) und in den diversen Spezialgesetzen hat in einigen Fällen Mehrausgaben zur Folge, die über die bestehenden Mittel hinausgehen, die in Budget und Finanzplan eingestellt sind (vgl. unten Tabelle 1).

Im Budget des BFM sind für die spezifische Integrationsförderung (kantonale Integrationsprogramme) plafonderhöhend Mittel in der Höhe von 20 Millionen Franken jährlich einzustellen. Für die Umsetzung der Koordinations- und Steuerungsbestimmung (Art. 54 AuG) werden beim BFM zusätzliche personelle Ressourcen in der Grössenordnung von rund zwei Stellen notwendig. Eine Erhöhung des Stellenplafonds des BFM ist nicht vorgesehen. Die zusätzlichen Ressourcen sollen durch Aufgabenverzicht innerhalb des Bundesamts kompensiert werden.

Die Umsetzung der rechtlichen Anpassung von Artikel 3 des BBG verursacht keine Mehrausgaben, die über die in Budget und Finanzplan eingestellten Mittel hinausgehen.

Die Änderungen des ATSG, des IVG und des AVIG verursachen für den Bund ebenfalls keine Mehrausgaben, die über die in Budget und Finanzplan eingestellten Mittel hinausgehen. Die Kosten für die mit der AVIG-Änderung eingeführten Neuerungen erfolgen im Rahmen des laufenden Budgets der Arbeitslosenversicherung.

⁷⁴ SR 837.02

Die infolge der Anpassung des RPG notwendige Mittelerhöhung basiert auf einer Studie über Wohngebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf sowie über die bisherigen Erfahrungen mit dem Projekt "Projets urbains" seit dem Jahre 2008. Des Weiteren wurden ähnliche Erfahrungen im Ausland⁷⁵ berücksichtigt. Zur Realisierung von rund einem Dutzend Projekten pro Programmphase mit der entsprechenden Begleitung, der Organisation eines regelmässigen Erfahrungsaustauschs sowie der gezielten Verbreitung der Erkenntnisse und Erfahrungen ist ein jährlicher Betrag von 1.5 Millionen Franken plafonderhöhend bereit zu stellen.

Für die Gewährleistung der Qualitätssicherung (Aus- und Weiterbildung, Organisationsentwicklung) durch den Bund im Bereich des Diskriminierungsschutzes, welcher als neuer Bereich in die kantonalen Integrationsprogramme aufgenommen wird, ist auf nationale Ebene eine geeignete Institution zu mandatieren. Hierzu sind im Budget der FRB Mittel in der Höhe von 200'000 Franken jährlich einzustellen. Denn die FRB kann die genannten Aufgaben im Rahmen des bestehenden Budgets nicht vollziehen.

Die Arbeit des Bundesamts für Sport BASPO im Bereich der Integrationsförderung mit Hilfe des Sports soll sich schwergewichtig auf den Bereich Forschung sowie auf die Umsetzung der Erkenntnisse in den Gefässen des Jugend- und Erwachsenensports sowie der Sportvereine konzentrieren. Dafür sind in Fortführung der bewährten Massnahmen gemäss Massnahmenpaket Integration des Bundes* zusätzliche Mittel in der Höhe von 500'000 Franken jährlich notwendig.

Die neuen Bestimmungen haben keine baulichen Auswirkungen auf Bundesebene.

In Bezug auf die über die eingestellten Mittel hinausgehenden personellen und sachlichen Mehrausgaben ist aufgrund der Anpassung des AuG und der Spezialgesetze insgesamt mit folgenden Auswirkungen zu rechnen:

Gesetzesanpassung	Jährliche Mehrausgaben Umsetzung
AuG Steuerung und Koordination (Art. 54)	-
AuG Förderbeiträge (Art. 56)	20 Millionen Franken (BFM)
Berufsbildungsgesetz	-
Raumplanungsgesetz	1.5 Millionen Franken (ARE)

⁷⁵ In Deutschland existiert seit 1999 das gemeinsame Programm „Soziale Stadt“ des Bundes, der Länder und der Kommunen, mit welchem über 500 Gebiete unterstützt werden. Für Pilotprojekte im Rahmen der integrationspolitischen Initiativen der Bundesregierung stehen jährlich rund 110 Millionen Euro zur Verfügung.

Allgemeiner Teil Sozialversicherungsrecht	-
Invalidenversicherungsgesetz	
Arbeitslosenversicherungsgesetz	-
Ohne Gesetzesanpassung im Diskriminierungsschutz	200'000 Franken (FRB im GS-EDI)
Ohne Gesetzesanpassung des Sportförderungsgesetzes	500'000 Franken (BASPO)
Total Mehraufwendungen	Fr. 22 200 000.-

Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen (Mehrausgaben)

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Auch die Kantone (inklusive die Gemeinden) sollen ihre Aufwendungen zur spezifischen Integrationsförderung gemäss dem Beschluss der KdK, entsprechend zur Mittelerrhöhung durch den Bund, erhöhen.

Die Integrationsförderung stellt eine Verbundsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden dar, wobei jede staatliche Ebene gemäss ihren jeweiligen Zuständigkeiten dazu beiträgt (Regelstrukturansatz). Jedem Gemeinwesen kommt daher die Aufgabe zu, für den Vollzug der Integrationspolitik und –förderung zu sorgen und dazu auch die notwendigen personellen Ressourcen bereit zu stellen.

Die Prüfung der Integration bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung, beim Familiennachzug sowie ein Jahr nach der Einreise stellt eine unmittelbare hoheitliche Aufgabe der Kantone in Ausführung des Ausländerrechts dar (siehe 5.1.). Die Prüfung ist infolge der rechtlichen Neuerungen verbindlicher und systematischer durchzuführen. Sie wird sich bei einer jährlichen Anzahl von rund 30 000 Gesuchen aber wie bisher auf die formale Prüfung entsprechender Urkunden beschränken müssen. Die zusätzlichen Kosten beispielsweise zum Nachweis von Sprachkenntnissen werden weitgehend durch die Gesuchsteller zu tragen sein.

Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen gemäss Art. 58a, gestützt auf Art 33 Abs. 5 bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Art. 83a Abs. 3 bei der Anordnung der vorläufigen Aufnahme hat nicht bezifferbare Mehrkosten auf Ebene der Kantone zur Folge. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen stellt ebenso wie die Prüfung der Gesuche zu Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen eine unmittelbare hoheitliche Aufgabe der Kantone in Ausführung des Ausländerrechts dar (siehe 5.1.). Auch der Bund finanziert seine diesbezüglichen Aufgaben aus seinem eigenen Budget. Die Kosten für den Abschluss von Integrationsvereinbarungen können nicht den kantonalen Integrationsprogrammen, welche vom Bund mitfinanziert werden, angerechnet werden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine gelungene Integration beinhaltet insbesondere die Absolvierung einer adäquaten Ausbildung, die erfolgreiche Ausübung eines Berufs und eine selbstverantwortliche, gesunde Lebensweise. Sie trägt dazu bei,

Sozialhilfeabhängigkeit und Invalidität zu vermeiden, und reduziert somit ungewollte volkswirtschaftliche Kosten. Integration ist von wesentlicher Bedeutung für die Volkswirtschaft.

Durch den Regelstrukturansatz in Kombination mit einer spezifischen, punktuellen Integrationsförderung zur Schliessung allfälliger Lücken im Regelstrukturansatz sollen vorhandene Potenziale der Ausländerinnen und Ausländer besser genutzt werden können, während die Defizite möglichst behoben werden sollen. Gut ausgebildete und integrierte Ausländerinnen und Ausländer tragen zur Wertschöpfung unseres Landes bei und sichern damit auch indirekt unsere Sozialwerke. Die Schweiz ist – beispielsweise im medizinischen und technischen Bereich – dringend auf qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer angewiesen.

Eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hatte 2007 für Deutschland ergeben, dass durch die Nichtintegration dem Staat jährlich Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 3,5 Milliarden bis 7 Milliarden Euro entgehen. Die Differenz der Fiskalbelastung von Integrierten im Vergleich zu nicht integrierten Personen betrage schätzungsweise 3100 Euro pro Person und Jahr⁷⁶.

Für die Schweiz existieren aktuell keine vergleichbaren Studien. Die Studie für Deutschland ist nicht direkt auf die Verhältnisse in der Schweiz übertragbar, lässt aber immerhin vermuten, dass die volkswirtschaftlichen Gewinne einer guten Integration höher sein dürften als die mit der Integrationsförderung verbundenen Kosten. Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie der OECD aus dem Jahr 2007⁷⁷.

3.4 Andere Auswirkungen

Die Integrationspolitik soll bezwecken, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und diesen im Interesse der Nation langfristig sicherstellen. Durch die Verwirklichung der chancengleichen Teilhabe aller am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellem Leben wird die Basis für eine faire und möglichst konfliktarme Gesellschaft sichergestellt. Dies entspricht damit dem Zweck der Eidgenossenschaft gemäss Bundesverfassung (Art. 2 BV).

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011⁷⁸ und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011 angekündigt⁷⁹.

⁷⁶ Tobias Fritschi, Heidi Stutz, Susanne Schmutz: Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen, Juni 2007 (vgl. http://www.buerobass.ch/pdf/2007/kosten_der_nichtintegration_zusammenfassung.pdf, Stand 28. April 2011).

⁷⁷ Étude économiques de l'OCDE, Suisse, 2007, S. 127-174 (http://www.oecd.org/document/1/0,3746,fr_2649_34111_39566081_1_1_1_1,00.html, Stand 5. Oktober 2011)

⁷⁸ BBL 2008 753 767 f., 776 f.

⁷⁹ BBL 2008 8543

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz erteilt, die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern zu regeln. Die Bestimmungen zur Integration bilden einen Bestandteil der Regelung von Aufenthalt und Niederlassung.

In Fragen, die eng mit dem fremdenpolizeilichen Bereich, namentlich der Einreise, des Aufenthalts und der Niederlassung sowie der Ausreise, zusammenhängen, verfügt der Bund über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. Dabei sind die Kantone in Sachgebieten, in welchen die Bundesgesetzgebung abschliessende Regelungen trifft, grundsätzlich nicht zur Rechtsetzung befugt.

Keine umfassende Kompetenz hat der Bund hingegen im Bereich der Integration im Allgemeinen.⁸⁰ Namentlich die Integrationsförderung bildet eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Förderung der Integration in den jeweiligen Bereichen (Regelstrukturen*) wie beispielsweise der Schule, der Berufsbildung oder der Arbeitslosenversicherung, stützt sich auf die jeweiligen verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Kompetenzen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und Abkommen, einschliesslich der bilateralen Abkommen vom 21. Juni 1999 und vom 26. Oktober 2004 mit der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten vereinbar. Die Kompetenz der Eidgenossenschaft, Einreise, Aufenthalt, Niederlassung und Integration von Personen aus Drittstaaten zu regeln, wird durch das internationale Recht - mit Ausnahme der VISA- und Grenzbestimmungen im Rahmen des Schengener Assoziierungsabkommen - nicht beschnitten. In Bezug auf das Verhältnis der Vorlage zu den Artikeln 8 und 14 EMRK wird auf die Ausführungen zu den Artikeln 42 bis 44 unter Ziff. 2 dieses Berichts verwiesen. Die verpflichtenden Bestimmungen richten sich ausschliesslich an Drittstaatsangehörige. Gegenüber von Personen, die von der Personenfreizügigkeit im Sinne des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU vom 21. Juni 1999⁸¹ bzw. der EFTA-Konvention vom 21. Juni 2011⁸² profitieren, stellt die Vorlage keine neuen Einschränkungen dar (vgl. Art. 2 AuG und

⁸⁰ Alberto Achermann, Jörg Künzli. Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. Bern, 2011. S. 134f. Siehe auch: Alberto Achermann. Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten für das Bundesamt für Migration im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Bereich der Integration. Dezember, 2008.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf>

⁸¹ SR 0.142.112.681

⁸² SR 0.632.31

Ausführungen zu Art. 58a). Diese Personen dürfen zwar freiwillig an Integrationsmassnahmen teilnehmen und es dürfen ihnen gegenüber Integrationsempfehlungen im Sinne von Artikel 58a Absatz 3 ausgesprochen werden. Die Nichtbefolgung der Empfehlungen hat jedoch keinerlei Sanktionen zur Folge.

5.3 Erlassform

Die Vorlage wird als Bundesgesetz erlassen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedarf die Vorlage der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da der Beschluss neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht. Die Unterstellung unter die Ausgabenbremse betrifft den Artikel 56.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Finanzierung richtet sich nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁸³. Die Bedeutung der verschiedenen Subventionen für die vom Bund angestrebten Ziele, die finanzielle und materielle Steuerung der Subventionen sowie die Verfahren zur Beitragsgewährung sind in Ziffer 1.3, 1.5 sowie 3.1 bis 3.3 dargestellt.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 56 Absatz 4 befugt den Bundesrat, im Zusammenhang mit der Finanzierung der Integrationsförderung die Beitragshöhe festzulegen. Das ist aus Gründen der Planungssicherheit erforderlich und entspricht dem Verhandlungsergebnis mit den Kantonen, welche sich Ihrerseits zu Beiträgen an die Integrationsförderung verpflichtet haben. Ferner ermöglicht dies eine flexible Anpassung an die Migrationsentwicklung.

Ferner kann der Bund gestützt auf Artikel 100b Absatz 5 der Fachkommission weitere Aufgaben zuweisen.

⁸³ SR 616.1

Glossar

Integration	Ein auf Gegenseitigkeit beruhender, gesellschaftlicher und individueller Eingliederungs- und Aufnahmeprozess, der sowohl die Mitwirkung der Migrantinnen und Migranten als auch der Aufnahme-gesellschaft und deren Mitglieder erfordert.
Integrationsempfehlung	An eine Ausländerin oder einen Ausländer gerichtete unverbindliche Empfehlung zur Förderung der Integration, die die Integrationsdefizite, den wünschenswerten Zustand und die möglichen Massnahmen benennt.
Integrationshindernisse	Gesellschaftliche, strukturelle oder rechtliche Rahmenbedingungen, welche die Integration erschweren oder verhindern.
Integrationskriterien	Kriterien, die der Beurteilung der individuellen Integration dienen.
Integrationsmassnahme	An einzelne Personen oder an Gruppen gerichtete, bedürfnisorientierte Massnahme, welche die Integration erleichtern soll.
Integrationspolitik	Alle vom Staat gesetzten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen, die Auswirkungen auf die Integration haben.
Integrationsprogramm	Bedürfnisorientiertes Paket von aufeinander abgestimmten Massnahmen, Aktivitäten oder Projekten, das sich an bestimmte Zielgruppen richtet und die Integration erleichtern soll.
Interkulturelles Übersetzen	Ermöglicht eine gegenseitige Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher sprachlicher Herkunft unter Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Hintergrunds der Gesprächsteilnehmerinnen und Gesprächsteilnehmer. Die Übersetzenden verfügen über das notwendige Basiswissen im Bereich der interkulturellen Kommunikation, um die Verständigung zwischen GesprächspartnerInnen unterschiedlicher Herkunft zu ermöglichen. Sie kennen die möglichen Missverständnisse und Konflikte, die in diesem Kontext entstehen können, und können angemessen darauf reagieren.
Integrationsvereinbarung	Im Rahmen der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung formulierte Auflage zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen der zuständigen Behörde und einer Ausländerin oder einem Ausländer; legt Ziele, Massnahmen und Sanktionen transparent und

	verbindlich fest.
Massnahmenpaket Integration des Bundes	Am 22. August 2007 vom Bundesrat verabschiedetes Paket von 46 Integrationsmassnahmen von 15 Bundesstellen zur Förderung der Integration in den Regelstrukturen auf Bundesebene (Bericht Integrationsmassnahmen 2007). Die Massnahmen betreffen prioritär die Bereiche Sprache, Bildung und Arbeit sowie gesellschaftliche Integration. Das EJPD erstattet dem Bundesrat jährlich Bericht über den Fortschritt der Massnahmen. Der Bundesrat beabsichtigt die Massnahmen des Pakets gezielt weiterzuführen sowie wo notwendig weitere Massnahmen zu entwickeln oder zu verstärken (Fortführung Massnahmenpaket Integration).
Modellvorhaben	Innovatives Programm oder Projekt mit überprüfbarer und nachhaltiger Wirkung, dessen breite Anwendung substanziellen Gewinn für die Integration verspricht und dessen Ergebnisse auf andere Verhältnisse übertragbar sind.
Regelstrukturen	Gesellschaftliche und staatliche Angebote, Bereiche und Institutionen sowie rechtliche Institute, die allen Personen offen stehen müssen und eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen sollen, namentlich die Schule, die Berufsbildung, der Arbeitsmarkt, das Gesundheitswesen, die Sozialversicherungen sowie weitere Bereiche der Leistungsverwaltung und Aspekte des sozialen Lebens wie das Vereinswesen, das Quartier und die Nachbarschaft.
Spezifische Integrationsförderung	Integrationsfördernde Angebote, welche diejenigen der Regelstrukturen ergänzen oder vorhandenen Lücken in den Regelstrukturen schliessen. Sie dienen auch dazu, die Regelstrukturen zu unterstützen, ihren Auftrag wahrzunehmen.
Personen mit Migrationshintergrund	Personen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – mit im Ausland geborenen Eltern, die entweder einmal selbst aus dem Ausland zugewandert sind (Migranten) oder in der Schweiz als Nachkommen von Migranten geboren wurden.
Rahmenkonzept Sprachförderung (FIDE)	Ein Sprachlernsystem für die Schweiz mit dem Titel FIDE – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen, welches sich an den Empfehlungen des Rahmencurriculums orientiert. Leitkonzept dieses Lernsystems sind Handlungsfelder

	und Szenarien (z.B. einen Arzt aufsuchen, am Elterngespräch teilnehmen, Behörden kontaktieren). Als Instrumente liegen insbesondere ausformulierte Lernziele und Unterrichtsmaterialien, ein Lernbegleiter (Portfolio) sowie ein Nachweisinstrument (FIDE-Sprachenpass) vor. Das Rahmenkonzept Sprachförderung (FIDE) entspricht dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).
Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten	Dieses baut auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen GER auf, der den Menschen als sozial handelndes Wesen ins Zentrum stellt. Es bildet die konzeptuelle Grundlage für die Instrumente des Rahmenkonzepts Sprachförderung (FIDE).
Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen Sprachen (GER)	Vom Europarat entwickelte umfangreiche Empfehlung, die den Spracherwerb, die Sprachanwendung und die Sprachkompetenz von Lernenden bedarfsorientiert, transparent und vergleichbar machen sollen. Der GER teilt alle aufgelisteten europäischen Sprachtests in sechs Schwierigkeitsstufen ein, um Angebote von unterschiedlichen Anbietern vergleichbar zu machen.

Anhang

Parlamentarische Vorstösse zu integrationsrelevanten Themen (Stand: 17. Oktober 2011)

Vorstoss	Titel	Status
Motion 08.3094 (Hutter)	Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren	überwiesen
Motion 08.3616 (Barthassat)	Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen	überwiesen
Motion 09.3005 (SPK-NR)	Gute Kenntnisse einer Landessprache und Integration als Voraussetzungen einer Einbürgerung	überwiesen
Postulat 09.3168 (Aubert)	Chancengleichheit für ausländische Jugendliche bei der Lehrstellensuche	überwiesen
Postulat 09.4027 (Amacker-Amman)	Muslime in der Schweiz, Bericht	überwiesen
Postulat 09.4037 (Leuenberger)	Mehr Informationen über die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz	überwiesen
Motion 09.4039 (Maire)	Abstimmung über die Anti-Minarett-Initiative und Integration	überwiesen
Motion 09.4229 (Tschümperlin)	Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat	überwiesen
Motion 09.4230 (Tschümperlin)	Bedarfsgerechte Angebote an Sprachkursen	überwiesen
Postulat 10.3018 (Malama)	Umfassender Bericht zu den Muslimen in der Schweiz	überwiesen
Motion 10.4043 (Tschümperlin)	Integration von Kindern bei Härtefallprüfung berücksichtigen	überwiesen
Motion 10.4144 (Estermann)	Neue Einwanderungsregeln für	Erledigt

	bessere Integration	
Postulat 10.3667 (Baettig)	Für eine bevölkerungsnahe Integrationspolitik	Erledigt
Parlamentarische Initiative 09.505 (FDP-Liberale-Fraktion)	Rahmengesetz für eine Integrationspolitik	Im Plenum noch nicht behandelt
Motion 09.4160 (FDP-Liberale Fraktion)	Erarbeitung eines Rahmengesetzes für Integration	Erledigt
Motion 09.4231 (Tschümperlin)	Willkommenskultur durch Begrüssung	Erledigt
Motion 09.4341 (Maury Pasquier)	Bedarfsgerechte Angebote von Sprachkursen	Erledigt
Postulat 10.3069 (CVP-Fraktion)	Integration von Ausländerinnen und Ausländer	Erledigt
Motion 10.3248 (FDP-Liberale-Fraktion)	Zweckmässiger Einsatz von Integrationsvereinbarungen	Erledigt
Motion 10.3343 (SPK-NR)	Integrationsrahmengesetz	Von beiden Räten behandelt
Parlamentarische Initiative 08.406 (Müller)	Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländer zum Jahresaufenthalter	Folge gegeben
Parlamentarische Initiative 08.420 (Pfister)	Integration gesetzlich konkretisieren	Folge gegeben
Motion 08.3059 (Lukas Reimann)	Niederlassungsbewilligung nur mit ausreichenden Sprachkenntnissen	Erledigt
Postulat 08.3817 (Grüne-Fraktion)	Sprachkurse für Ausländerinnen und Ausländer während der Arbeitszeit	Erledigt
Postulat 08.3816 (Grüne-Fraktion)	Unterricht fremdsprachiger Kinder in der Muttersprache	Erledigt
Postulat 08.3815 (Grüne-Fraktion)	Einführung anonymer Lebensläufe bei der Personalauswahl des Bundes	Erledigt

Postulat 08.3814 (Grüne-Fraktion)	Stärkere Vertretung von Personen mit Migrationshintergrund in den ausserparlamentarischen Kommissionen	Erledigt
Motion 08.3813 (Grüne-Fraktion)	Einstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesverwaltung	Erledigt
Motion 08.3159 (Daguet)	Sprachliche Integration von Migranten und Migrantinnen mittels Bildungsgutscheinen und Zeitkredit	Erledigt
Motion 08.3302 (Tschümperlin)	Einbürgerungsstandard Sprache. Berücksichtigung der Heterogenität	Erledigt
Parlamentarische Initiative 08.468 (SVP-Fraktion)	Keine Einbürgerung ohne gute mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse	Erledigt