

## **Empfehlungen der TAK und Bericht der TTA über die rechtlichen Integrationshemmnisse**

### **Konsolidierte Haltung der Kantonsregierungen zuhanden der TAK, durch die Plenarversammlung der KdK vom 16. Dezember 2005 verabschiedet**

---

Gemäss dem Konzept für die Umsetzung und das Monitoring der Empfehlungen der TAK vom 12. November 2004, die auf den Abbau rechtlicher Integrationshemmnisse zielen, führte die KdK bei den Kantonsregierungen und den Direktorenkonferenzen eine Konsultation zu diesen Empfehlungen und zum Bericht der TTA „Rechtliche Integrationshemmnisse“ durch. Diese Konsultation diente vor allem dazu, die aus Sicht der Kantone prioritären Handlungsfelder zu ermitteln und bewährte Praxisbeispiele hervorzuheben. In diesem Sinne fasst die konsolidierte Haltung die von den Kantonen am häufigsten genannten Punkte zusammen. In verschiedenen Kantonen stellen jedoch auch weitere Bereiche, wie soziale Sicherheit, Wohnen, Religion, Bürgerrecht und politische Rechte zentrale Themen für die Ausländerintegration dar.

#### **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

Die Kantone begrüssen im Allgemeinen die Empfehlungen der TAK und erachten es als positiv, dass damit eine breit angelegte Diskussion über die schweizerische Integrationspolitik in Gang gebracht wird. Dabei geht es auch darum, die bestehenden Strukturen und die eingesetzten Mittel auf allen Ebenen besser zu nutzen. Das Vorgehen der TAK ist aber auch wertvoll, weil so die beträchtlichen Anstrengungen unterstützt und bestätigt werden, welche die Kantone bereits in der Integrationspolitik, insbesondere hinsichtlich der Integrationshemmnisse unternommen haben.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die heutige Rechtsordnung den Willen des Gesetzgebers widerspiegelt und den internationalen Beziehungen Rechnung trägt. Die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen auf die einzelnen Fälle richtet sich nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung, wodurch die Rechtssicherheit gewährleistet werden soll. Die Unterschiede in der Umsetzung des Bundesrechts durch die kantonalen Behörden sind aber auch Ausdruck des föderalen Vollzugs, der es wie in anderen Rechtsbereichen erlaubt, die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Ausserdem gehen die Vorschläge der TAK und der TTA zum Teil in eine andere Richtung als der gegenwärtige Gesetzgebungsprozess im eidgenössischen Parlament (Beratungen zum neuen Ausländergesetz und zur Teilrevision des Asylgesetzes) wie auch bei Volksabstimmungen (Ablehnung der Bürgerrechtsvorlagen zur zweiten und dritten Generation). Die Gründe dafür liegen einerseits in den unterschiedlichen Interessen der gesellschaftlichen Kräfte und andererseits im unterschiedlichen Verständnis der Ausländerintegration und der damit verknüpften Anforderungen.

## **2. Situation in den Kantonen**

Die Frage der Ausländerintegration fand Ende der 1990er Jahre Eingang in die politische Agenda der Kantone. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts gilt sie als unausweichlich, heute setzen sich alle Kantone mit der Thematik auseinander, um den Herausforderungen zu begegnen, welche die zunehmende Interkulturalität der Gesellschaft mit sich bringt.

Die überwiegende Mehrheit der Kantone hat eine kantonale Instanz bestimmt oder geschaffen, die für Fragen rund um die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zuständig ist. In einigen Fällen handelt es sich um eine Dienststelle (Amt für Migration), in anderen um eine einzelne Person (Integrationsbeauftragte/r). Diese verschiedenen Departementen (z.B. Volkswirtschafts- oder Sozialdepartement) zugeordneten Instanzen haben die Aufgabe, die Massnahmen zwischen den Gemeinwesen und mit Privatorganisationen zu koordinieren, die beteiligten Verwaltungseinheiten oder private Dritte zu beraten, Netzwerke aufzubauen und Projekte zu unterstützen. Einige Kantone haben eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern ihrer Ansprechstellen für Integrationsfragen institutionalisiert (Zentralschweizerische Fachgruppe Integration ZFI), andere haben regionale Organe für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden oder sogar gemeinsame Organe von Kanton und Gemeinden geschaffen. Rund die Hälfte der Kantone verfügt über unabhängige beratende Gremien (z.B. Regierungskommissionen, Arbeitsgruppen), in denen meistens auch die Migrantengemeinschaften vertreten sind.

Mehrere Kantone haben eine Rechtsgrundlage für die staatliche Intervention im Integrationsbereich geschaffen oder arbeiten daran. In der Regel handelt es sich um ein kantonales Integrationsgesetz, zuweilen aber auch um Bestimmungen, die in geltende Erlasse (z.B. kantonales Sozialhilfegesetz) eingefügt werden. Andere Kantone verfügen über Leitlinien, welche die Ausrichtung der Integrationspolitik bestimmen und das Handeln der betroffenen Akteure lenken.

Die Kantone haben sich aber nicht nur mit institutionellen und strukturellen Aspekten befasst, sondern auch bereits erhebliche Anstrengungen unternommen und konkrete Massnahmen getroffen, um die Integration ausländischer Personen zu fördern: Sprachkurse in der Primar- und Sekundarschule, spezielle Berufsbildungsangebote für ausländische Jugendliche am Ende der Schulzeit, Weiterbildung in interkultureller Kompetenz für Angestellte der öffentlichen Dienste, Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am politischen Leben, Aufhebung des Nationalitätskriteriums für die Beschäftigung in der Verwaltung, interinstitutionelle Zusammenarbeit usw. Zudem ergab sich im Zusammenhang mit der Ausländerintegration wiederholt spontan eine dauernde oder punktuelle Zusammenarbeit zwischen Kantonen.

Auch mehrere Direktorenkonferenzen haben sich z.T. bereits intensiv mit der Thematik befasst. Allen voran ist die EDK zu nennen, die eine Vorreiterrolle übernommen und unter anderem Empfehlungen über die Schulung fremdsprachiger Kinder verfasst hat. Zu erwähnen sind auch die GDK und die SODK, die sich Herausforderungen in ihren Zuständigkeitsbereichen angenommen haben.

## **3. Prioritärer Handlungsbedarf**

### **3.1 Allgemeines**

#### **Leitlinien für die Integrationspolitik in der Schweiz**

Aus Sicht der Kantone fehlt ein umfassendes integrationspolitisches Konzept, das sich auf die ganze Schweiz bezieht und klare Leitlinien enthält. Ein solches Konzept würde dazu beitragen, rechtliche und institutionelle Integrationshemmnisse zu vermeiden, die insbesondere mit Ungleichbehandlung zusammenhängen, und die geistige Öffnung der Schweizer Bevölkerung gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern zu fördern. Zudem liesse sich damit ein einheitlicher Massstab für die durchzuführenden Integrationsmassnahmen und die an

ausländische Personen zu richtenden Erwartungen festlegen. Überdies würde sich die Gelegenheit bieten, für die Integrationspolitik einige staatliche Grundsätze zu bestimmen, nach denen die Behörden ihre Handlungen ausrichten können.

Mit dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie dem revidierten Asylgesetz drängt sich eine Definition des Integrationsbegriffs auf. Auch hierfür brauchen die Gemeinwesen Leitlinien und Standards, um die gesetzlichen Bestimmungen soweit wie möglich nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung anzuwenden. Auch ist zu klären, wie der Grad der Integration von Zugewanderten zu definieren ist und wie er mit einem pragmatischen Verfahren und mit vertretbarem finanziellen Aufwand im Einzelfall zu beurteilen ist. Schliesslich sollten Gesetzgebung und Umsetzungsmassnahmen auf ihre Integrationsstauglichkeit sowie Integrationsförderung überprüft werden.

Diese bereichsübergreifende Aufgabe erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, aber auch Privaten und nichtstaatlichen Organisationen. Dabei soll das Bundesamt für Migration (BFM) federführend sein und in tripartiter Kooperation handeln. Zudem müssen die in den Kantonen und Gemeinden bereits gemachten Erfahrungen und durchlaufenen integrationspolitischen Entwicklungen einbezogen und die demografischen, geografischen und kulturellen Besonderheiten jeder Region berücksichtigt werden.

### **Koordinationsfunktion des Bundes**

Es ist unerlässlich, dass der Bund die in der Bundesgesetzgebung vorgesehene Koordinationsaufgabe übernimmt. Eine wirksame vertikale Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden setzt voraus, dass der Bund als zentrale Plattform auftritt und in dieser Funktion die Tätigkeiten auf Bundesebene erfasst und für eine gute, ständige und konstruktive Kommunikation mit den Kantonen sorgt. In diese Koordinationsarbeit sind auch die TAK, die KdK und die KID einzubeziehen.

Diese Koordinationstätigkeit soll bewirken, dass die Ausländerintegration als ein gesellschaftlicher Aspekt wahrgenommen wird, der in der täglichen politischen und administrativen Arbeit zu berücksichtigen ist. Der Bund muss Sensibilisierungs- und Aufklärungsarbeit betreiben, die auf nationaler Ebene geleitet und finanziert wird. Die Vorurteile, die in der einheimischen Bevölkerung und bei den Ausländergemeinschaften herrschen, bilden das grösste Integrationshemmnis und bergen die Gefahr, dass Parallelgesellschaften entstehen. Daher ist es wichtig, bei politischen Fragen in allen Bereichen Integrationsfachleute beizuziehen.

Die Kantone haben in ihrem Zuständigkeitsbereich ebenfalls eine Koordinationsaufgabe. Die konkrete Arbeit wird jedoch im Wesentlichen auf kommunaler Ebene geleistet.

### **Integrationsförderung des Bundes**

Die finanzielle Unterstützung des Bundes ist unerlässlich und muss fortgesetzt werden. Die Mitfinanzierung von Projekten schafft Anreize für die Politik und für Aktivitäten im Bereich der Ausländerintegration in den Kantonen und Gemeinden. Zu prüfen ist jedoch, ob es nicht sinnvoll wäre, neben den vom BFM und der EKA für bestimmte Projekte gewährten Beiträgen, sämtliche weitere Mittel zu erfassen bzw. zusammenzuführen, die der Bund für die Integrationsförderung zur Verfügung stellt. Die gegenwärtige Zersplitterung der Bundesgelder und die verschiedenen Verfahren erschweren eine kohärente Integrationsförderung. Mit einer Gesamtstrategie könnten die unterstützten Tätigkeiten besser aufeinander abgestimmt werden. Auch sollte sich die Verwendung der Bundesmittel mehr nach der NFA richten, d.h. vermehrt Globalbeiträge statt Einzelsubventionen und operationelle Handlungsfreiheit für die Kantone bei der Umsetzung gemeinsam festgelegter Integrationsziele.

## **3.2 Aufenthalt und Niederlassung**

### **Ermessensausübung**

Die im Bericht empfohlene Festlegung von Grundsätzen, nach denen sich die Ermessensausübung richten muss, wird unterstützt. Angesichts der zunehmenden Mobilität und der sich rasch wandelnden Lebensbedingungen erscheint eine möglichst einheitliche Anwendung des Bundesrechts angezeigt. Allerdings ist zu bedenken, dass das Ermessen zuweilen auch integrationsfördernd wirken kann, weil es im Einzelfall einen gewissen Spielraum für die Erteilung einer Bewilligung bietet. Im Zusammenhang mit dem Ermessen ist auch wichtig, dass die Gesetze möglichst eindeutig formuliert sind. Eine klare Formulierung schränkt eine mögliche Ungleichbehandlung ein und nützt der Justiz und der Verwaltung bei der Anwendung des Rechts. Entsprechende Weisungen sind im Einvernehmen zwischen Bund und Kantonen auszuarbeiten. Die Vereinigung der kantonalen Migrationsämter (VKM), die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) und der Bund könnten diesbezüglich eine Arbeitsgruppe bilden und diese Thematik spezifisch weiterverfolgen.

### **Geografische und berufliche Mobilität**

Die Einschränkungen der beruflichen und geografischen Mobilität sollten für Zugewanderte mit einer Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, eventuell auch für Jahresaufenthalter/innen aufgehoben werden können. Das Mobilitätsprinzip sollte gesetzlich verankert werden, weil es der heutigen Praxis entspricht. Die bestehenden Beschränkungen haben negative Auswirkungen auf die sozialen Kosten. Der Arbeitsmarkt verlangt ebenfalls grössere Mobilität.

### **Familiennachzug**

Die Idee, dass die Familie möglichst rasch nachgezogen werden soll, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, wird begrüsst. Es geht hier auch um die Verantwortung gegenüber den Gemeinden, welche die Folgen eines verzögerten Verfahrens zu tragen haben. Der Bund sollte die Voraussetzungen genauer bestimmen und gemeinsam mit den Kantonen die Harmonisierung der Praxis fördern, damit sich die Ungleichbehandlung und die zuweilen beträchtlichen Unterschiede zwischen Kantonen oder sogar zwischen Gemeinden vermeiden lassen.

### **Asyl – vorläufige Aufnahme**

Dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge die Möglichkeit erhalten sollen, eine Arbeit aufzunehmen, und dass auch sie von Integrationsmassnahmen profitieren sollen, wird befürwortet. Für Jugendliche ist zumindest die Gewährung einer Aufenthaltsdauer vorzusehen, die ihnen gegebenenfalls erlaubt, eine angefangene Ausbildung abzuschliessen. Ausserdem wird gewünscht, dass die Dauer des Asylverfahrens effektiv auf ein Minimum verkürzt wird. Diese Forderung richtet sich an den Bund, weil das Problem offenbar vornehmlich bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) liegt.

## **3.3 Zugang zu staatlichen Leistungen**

### **Interkulturelle Kompetenzen**

Es ist sehr wichtig, dass Angestellte der öffentlichen Verwaltung Weiterbildungen in interkultureller Kompetenz erhalten. In einigen Kantonen und für bestimmte Funktionen besteht bereits ein entsprechendes Angebot. Es sollte jedoch weiter ausgebaut und gefördert werden, insbesondere in Gemeindeverwaltungen und bestimmten privaten Einrichtungen. In Bereichen wie der Polizei oder dem Gesundheitswesen wäre ein Angebot angebracht, das allen Mitarbeitenden zugute kommt. Eine solche Ausbildung verleiht den Integrationsbemühungen bei der Ermessensausübung mehr Gewicht und gewährleistet eine gewisse Rechtssicherheit. Ausserdem ist die interkulturelle Kompetenz der Schweiz eine im internationalen Vergleich bedeutende Ressource und sollte entsprechend gefördert werden. Dies erfordert den Einbezug aller staatlichen Ebenen. Durch ein gemeinsames Vorgehen im Sinne der Nutzung von Synergien und des Informationsaustauschs dürften sich Fortschritte erzielen lassen.

## **Information – Kommunikation**

Die Information der Ausländerinnen und Ausländer sowie die Kommunikation mit den Migrantengemeinschaften verdienen besondere Aufmerksamkeit. Je besser eine ausländische Person das System versteht, in dem sie lebt, desto leichter kann sie sich integrieren. Durch gezielte Information werden den Ausländerinnen und Ausländern nicht nur ihre Rechte bewusst, sondern auch die damit verbundenen Vorteile. Dies gilt vor allem auch im Falle der Sozialleistungen und der entsprechenden Lohnkürzung. Die Einrichtung eines Dolmetscherpools kann daher in einigen Bereichen äusserst nützlich sein.

### **3.4 Arbeitsmarkt**

Wichtig ist hier die Förderung der individuellen beruflichen Qualifikation der in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere auch der Jugendlichen. Die Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit ist für die Integration von zentraler Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist auch die Problematik der Diskriminierung bei der Anstellung rasch und gründlich anzugehen. Zudem muss geprüft werden, ob der für die Motivationssemester verlangte zehnjährige Aufenthalt in der Schweiz eine angemessene Frist ist.

### **3.5 Bildung**

#### **Sprachkurse**

Der Erwerb der lokalen Sprache ist ein Schlüsselement des Integrationsprozesses. Obwohl bereits zahlreiche Angebote bestehen, sind in diesem Bereich weitere Anstrengungen notwendig, die sich vor allem auf Jugendliche, Frauen und unqualifizierte Zugewanderte ausrichten müssen. Hierfür sind in erster Linie die Gemeinwesen zuständig, doch braucht es auch eine enge Zusammenarbeit mit den betroffenen nichtstaatlichen Akteuren und den Organisationen der Migrantengemeinschaften, um Zielgruppen, Bedürfnisse und Angebote aufeinander abzustimmen. Das Angebot muss professionell unterstützt sein.

#### **Berufsbildung**

Der Unterstützung ausländischer Jugendlicher am Ende der Schulzeit kommt zentrale Bedeutung zu. Brückenangebote mit Abschlusszeugnis sollten zur Verbesserung der heutigen Situation beitragen. In dieser Hinsicht eröffnet das neue Berufsbildungsgesetz neue Perspektiven. Dessen Umsetzung erfordert die Koordination zwischen Bund und Kantonen. Wichtige Fragen, die einbezogen werden müssen, sind der Zugang zu den Lehrstellen und die Schwierigkeiten, denen insbesondere ausländische Jugendliche in diesem Bereich begegnen. Weitere, kurzfristig zu behandelnde Themen sind die Anerkennung der Diplome von Drittstaatenangehörigen sowie die Zertifizierung von Berufserfahrung.

#### **Bildungsmonitoring**

Die Arbeiten der EDK und des EDI in diesem Bereich werden mit grossem Interesse erwartet. Das Bildungsmonitoring muss auch den Integrationsaspekt berücksichtigen sowie der kulturellen Vielfalt in den Schulen und den Kenntnissen der Sprache und der Herkunftskultur der Schülerinnen und Schüler Rechnung tragen. Diese Herangehensweise sollte auch eine Anpassung der Lehrpläne und einen Mentalitätswechsel vorantreiben, damit eine noch «integrativere» Schule entsteht. Die Anpassung der Lehrpläne muss nach Sprachregionen erfolgen. Überdies sollte man sich auf die Ausbildung der Lehrkräfte konzentrieren.

## **4. Bemerkungen zum weiteren Vorgehen**

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen steht unter dem Vorbehalt der finanziellen Möglichkeiten. Sodann ist der Schwerpunkt weniger auf Konzepte als auf praktische Erfahrungen zu legen. Prioritäten und Handlungsbereiche festzulegen, ist sicher nützlich, bleibt jedoch letztlich etwas abstrakt. Sehr hilfreich und förderlich wäre es auch, derzeit laufende Tätigkeiten, die den Empfehlungen der TAK entsprechen, zu erfassen und zu koordinieren und mit konkreten Beispielen (best practices) positive Anreize zu schaffen. Die Antworten der Kantonsregierungen auf die im Rahmen der KdK geführte interne Konsultation liefern dafür wertvolle Hinweise. Dabei ist vorab den Gemeinden, die an der Front tätig sind, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Für sie müssen der jeweilige Kanton und der Bund insbesondere mittels verantwortungsvoller Koordination günstige Rahmenbedingungen schaffen, um die Qualität und Wirksamkeit der Integrationsarbeit sicherzustellen.