



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

Presserohstoff

Zusammenfassung des Integrationsberichts

Bern, 2. Mai 2006. Auszug aus dem Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" vom April 2006.

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

Die Schweiz gehört bei einer Anzahl von rund 1,5 Millionen Ausländerinnen und Ausländern zu den Staaten Europas mit dem höchsten Ausländeranteil; dieser liegt bei 21,8 % (2004) der gesamten Wohnbevölkerung. Angesichts der Tatsache eines grösstenteils friedlichen und problemlosen Zusammenlebens kann die Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Grossen und Ganzen als erfolgreich bezeichnet werden. Ziel des vorliegenden Berichts ist es jedoch, bestehende Probleme aufzuzeigen und Gegenmassnahmen vorzuschlagen.

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

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

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

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

In **Teil III "Schlussfolgerungen"** werden die Kernprobleme hervorgehoben. Auf dieser Grundlage wird der prioritäre Handlungsbedarf aus Sicht des EJPD dargestellt und es werden konkrete Massnahmen vorgeschlagen. Diese betreffen sowohl direkt umsetzbare



Massnahmen, welche im Kompetenzbereich des Departements bzw. des zuständigen Bundesamts für Migration liegen, als auch mögliche Massnahmen in anderer Zuständigkeit, welche durch eine Zusammenarbeit des Departements mit anderen Bundesstellen sowie Dritten erreicht werden sollen.

Kurzfassung

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

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

Zusammengefasst ergibt sich bezüglich der einzelnen Integrationsbereiche das nachfolgende Bild.

Schulbildung: Zwischen 1980 und 2004 stieg der Anteil der ausländischen Schüler von 16 % auf 23,7 %. Rund 50'000 ausländische Kinder befinden sich in Sonderschulen und Realschulen und erhalten damit heute eine Ausbildung, die für eine erfolgreiche berufliche Integration ungünstig sein kann. Für die schulische Ausbildung sind die Kantone und ihre Gemeinden zuständig. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat mit dem Aktionsplan „PISA 2000-Folgemaassnahmen“ und mit dem Beschluss zum Sprachenunterricht Massnahmen zur Bekämpfung der bestehenden Probleme ergriffen. Frühe Förderung (Vorverlegung des Schuleintritts) und Tagesstrukturen sind wichtige integrative Massnahmen, die im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (in Vernehmlassung) geplant sind.

Berufsbildung: Zwischen 15 % bis 20 % eines Jahrgangs ausländischer Jugendlicher bzw. rund 3'000 Personen absolvieren auf längere Sicht keine ordentliche berufliche Ausbildung und haben damit ein höheres Risiko bezüglich Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit. Die Berufsbildung ist bundesrechtlich geregelt; zuständig ist das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT). Die für die Umsetzung zuständigen Kantone haben vielerorts Massnahmen zur Integrationsförderung ergriffen.

Arbeitsmarkt: Rund 80'000 ausländische Personen, darunter rund 25'000 Jugendliche, sind erwerbslos. Die Erwerbslosenquote ist bei Ausländern (8,9 %) beinahe dreimal höher als bei Schweizern (3,3 %). Besonders hoch ist die Erwerbslosigkeit bei Jugendlichen aus den Balkanländern (18,8 %) sowie aus den nicht-europäischen Staaten (29,2 %). Das Arbeitsrecht, der Arbeitnehmerschutz und die Arbeitslosenversicherung sind bundesrechtlich geregelt. Zuständig ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco). Die Arbeits- und Wirtschaftsämter der Kantone sind für den Vollzug verantwortlich.



Soziale Sicherheit: Über 200'000 ausländische Personen sind gemessen an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe arm oder weisen ein erhöhtes Risiko auf, arm zu werden. Der Anteil der von Armut betroffenen Ausländerinnen und Ausländer ist mit 21,4 % doppelt so hoch wie derjenige der Schweizer Bevölkerung (10,4 %). Im Jahr 2002 lag der Anteil der ausländischen IV-Bezüger bei 35,2 %. Zur Abdeckung der Risiken bestehen Sozialversicherungen, die bundesrechtlich geregelt sind. Die Ausrichtung von Sozialhilfe ist eine Aufgabe der Kantone. Zurzeit wird die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) aufgebaut.

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

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

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

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

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



Öffentliche Sicherheit: 2003 betrafen 48,9 % der im Strafregister eingetragenen Strafurteile und 28,3 % der Personen, die sich bei den offiziellen Opferhilfestellen gemeldet haben, ausländische Staatsangehörige. Wesentlich zu diesen hohen Zahlen tragen junge Männer aus tieferen sozialen Schichten bei. Die Strafverfolgung ist weitgehend eine kantonale Aufgabe. Der Bund und einzelne Kantone unterstützen Projekte zur Gewaltprävention.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: In der Schweiz lebten Ende September 2005 rund 25'000 anerkannte Flüchtlinge und rund 23'000 vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer. Trotz Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung in wichtigen Bereichen (Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, Sozialversicherungen), sind nur 20,5 % der Flüchtlinge in Bundeszuständigkeit, die im erwerbsfähigen Alter, also zwischen 16 bis 65 Jahren sind, erwerbstätig. Vorläufig Aufgenommene haben nur einen eingeschränkten Zugang zur Berufsbildung und zum Arbeitsmarkt gehabt. Ihre Erwerbsquote liegt bei 34 %. Der Bund übernimmt die Sozialhilfekosten für Flüchtlinge wie auch für vorläufig aufgenommene Personen.

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

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

Bestehende Massnahmen

a) Gestützt auf Art. 25a ANAG fördert der Bund die so genannte soziale Integration (zur Zeit jährlich 14 Mio. Franken). Dazu gehören namentlich Projekte zur Sprachförderung, zur Information der Ausländerinnen und Ausländer sowie zur Förderung des Zusammen-



lebens. Gemäss Art. 91 Abs. 4 Asyl unterstützt das EJPD die Integration der Flüchtlinge mit 4 Mio. Franken und entrichtet den Kantonen zusätzlich für Beschäftigungsprogramme sowie Sprachunterricht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen Beiträge (5,3 bzw. 10,3 Mio. Franken im Jahre 2005).

b) In den Bereichen **Berufsbildung und Arbeit**, welche ausserhalb des Kompetenzbereichs des EJPD liegen, bestehen bereits heute zahlreiche Massnahmen mit dem Ziel der Erwerbsintegration und des chancengleichen Zuganges zur Berufsbildung für die schweizerische und die ausländische Bevölkerung. Im Rahmen dessen, was heute bereits von staatlicher Seite geleistet wird, sind die zahlreichen Initiativen zur Lehrstellenförderung von zentraler Bedeutung. Ebenso wichtig ist die Schaffung von Brückenangeboten und niederschweligen Angeboten in der Berufsbildung für die Integration der ausländischen Bevölkerung. Der Bericht geht davon aus, dass die heutigen Aufwendungen des Berufsbildungssystems für ausländische Jugendliche grob auf 600 Mio. Franken geschätzt werden können. Im Bereich Arbeit stellen die arbeitsmarktlichen Massnahmen das wichtigste Instrument zur Erwerbsintegration dar. Im Jahr 2005 hatten 40 % der Teilnehmenden an staatlich finanzierten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen einen ausländischen Pass (Gesamtbudget 2005: 603 Mio. Franken).

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

Da Integration eine Querschnittsaufgabe ist, an der alle staatlichen Ebenen mitwirken, muss die Umsetzung nun mit den zuständigen Stellen geprüft werden. Das BFM wird gestützt auf den Koordinationsauftrag nach Art. 17 VIntA (Art. 57 AuG) mit den zuständigen Ämtern, namentlich mit dem BBT und dem seco Gespräche darüber aufnehmen, welche Integrationsmassnahmen zusätzlich zu den bestehenden Massnahmen entwickelt oder verstärkt werden können. Auch die Tripartite Agglomerationskonferenz, die Konferenz der regionalen, kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten, die Eidgenössische Ausländerkommission, die interkantonalen Konferenzen und die in den Kantonen für den Vollzug zuständigen Stellen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen sollen einbezogen werden.