



Bundesamt für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht	Unser Zeichen	Datum
Cco/Skm	21. November 2005	940/2 Cal	28. Dezember 2005

## **Rechtliche Integrationshemmnisse: Konsultation zur Umsetzung des Berichtes der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)**

### **Stellungnahme der EKFF**

Sehr geehrter Herr Gnesa  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Umsetzung des Berichts der TAK „Rechtliche Integrationshemmnisse“ Stellung nehmen zu können. Im Rahmen ihres Mandats beschränkt sich die EKFF auf die Beantwortung der zweiten Frage: „Bei welchen Themen, die im Bericht der TAK in den Kapiteln 2.2 bis 2.9 behandelt werden, sehen Sie in Ihrem Zuständigkeitsbereich prioritären Handlungsbedarf?“

Aus der Sicht der Situation von Familien in der Migration sehen wir bei folgenden fünf Bereichen dringenden Handlungsbedarf:

#### **1) 2.2.1 Ermessensspielraum der Behörden**

Die EKFF unterstützt mit Nachdruck die allgemeine Festlegung von Mindestnormen für den Vollzug der Gesetzgebung. Aus Praxis und Forschung ist belegt, dass der Ermessensspielraum der Behörden nicht immer von der Willkür zu unterscheiden ist und er – je nach Kanton – tatsächlich ein Integrationshemmnis darstellen kann. Gleichzeitig (siehe auch unten, Punkt 4) unterstützen wir Weiterbildungskurse zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz bei öffentlichen Angestellten im Migrationsbereich, die Entscheide fällen müssen, bei denen trotz Mindestnormen doch Ermessensspielraum offen ist.

#### **2) 2.2.3 Fehlender Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung**

Die EKFF teilt die Beurteilung der TAK über den ausgewiesenen Handlungsbedarf zu diesem Punkt. Hier wird gesagt, dass das AuG „eine gewisse Verbesserung“ bringe. Wenn aber AusländerInnen, ihre Kinder und ganze Familien nach Wechselfällen des Lebens, wie dem Tod des Ehegatten oder

der Auflösung der Hausgemeinschaft nach Scheidung, ausgewiesen werden<sup>1</sup>, brauchen wir mehr, nämlich die Aufhebung dieses rechtlichen Missstandes und die Etablierung von kantonalen Praxen, die sich an einheitliche Mindestnormen halten.

### **3) 2.2.6.1 Die „angemessene Wohnung“ bei der Gewährung des Familiennachzugs**

Die EKFF ist mit dem Argument sehr einverstanden, wonach das Kriterium der angemessenen Wohnung flexibel anzuwenden ist und im Zweifelsfall der Familiennachzug auch dann ermöglicht werden soll, wenn nicht alle Punkte (wie eine bestimmte Anzahl Zimmer) erfüllt sind, weil Verzögerungen des Familiennachzugs in der Regel stark integrationshemmend sind. Die EKFF begrüsst deshalb den Vorschlag, für die Beurteilung einer angemessenen oder bedarfsgerechten Wohnung künftig die in den Kantonen für die Sozialhilfe benutzten Kriterien anzuwenden und auf Bundesebene auf anpassbare Richtlinien hinzuweisen – damit die kantonal sehr unterschiedliche Praxen vereinheitlicht werden.

### **4) 2.3.1 Unzureichende interkulturelle Kompetenz**

Die EKFF unterstützt den Vorschlag, bei öffentlichen Berufsgruppen Ausbildungsmodule zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz zu entwickeln und umzusetzen, ganz besonders in der öffentlichen Verwaltung und bei der Polizei. Im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich existieren an Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen unter den Begriffen interkulturelle Pädagogik, transkulturelle Pflege, ethnozentrierte Sozialarbeit seit einigen Jahren bewährte Ausbildungskonzepte.<sup>2</sup> Aber auch dort sind wir noch weit davon entfernt, den Erwerb interkultureller Kompetenz als Standard der Aus- und Weiterbildung erreicht zu haben, der für alle (Studierende und Lehrende!) verbindlich ist und auch geprüft wird. Vor allem haben wir bis jetzt weitgehend verpasst, qualifizierte MigrantInnen als Ausbildungspersonen zu fördern, einzubinden und auch zu wählen. Auf der Ebene des Personals im Bildungs-, Gesundheits-, Polizei- und Sozialwesen ist die Anstellung von MitarbeiterInnen mit direktem Migrationshintergrund eine der kostengünstigsten und wirksamsten Massnahmen zur Öffnung der öffentlichen Dienste (!). Sie haben eine „Türöffner-Funktion“ und tragen zur Niederschwelligkeit der Angebote bei, ermöglichen interkulturelle Vermittlung nach Innen und nach Aussen und erhöhen die Qualität der Institution.

### **5) 2.5 Bildung**

Die EKFF sieht in diesem Bereich prioritären Handlungsbedarf und bemängelt im TAK-Bericht zentrale Aspekte für die Behebung der offensichtlichen Lücken.

Zuerst muss gesagt werden, dass unserer Schule als privilegierter Ort für die Integration (da ausnahmslos alle Kinder für mehrere Jahre in die Schule gehen) der Ausgleich ungleicher Bildungschancen bisher nicht gelungen ist. Trotz vielfältiger Massnahmen wie der erwähnten interkulturellen Pädagogik, der Sonderpädagogik und flächendeckender Projekte zur Erhöhung der Qualität in multikulturellen Schulen werden Migrationskinder und –jugendliche nach wie vor und in allen Kantonen (zwar in unterschiedlichem Mass) systematisch benachteiligt. Das ergeben mit eindrücklicher Re-

<sup>1</sup> Wir verweisen auf die EKFF-Studie Familien und Migration, Teil II „Migrationsfamilien in prekären ausländerrechtlichen Verhältnissen“ (S. 53-75) – siehe auch TAK-Bericht Fussnote 17.

<sup>2</sup> Ein gutes Beispiel ist das EDK-Dossier Nr. 60 „Interkulturelle Pädagogik in der Lehrerbildung“, siehe auch TAK-Bericht Fussnote 51.

gelmässigkeit die bildungsstatistischen Daten sowie die Evaluationsresultate internationaler Erhebungen (zuletzt die PISA-Studie). Aus verschiedenen Gründen, die nicht primär mit den effektiven Schulleistungen in Beziehung stehen, sind Kinder aus Migrationsfamilien in ausgesonderten Schulzweigen sowie in den leistungsmässig tieferen Schultypen der Sekundarstufe I massiv und zunehmend übervertreten. Sie werden schon beim Übergang vom Kindergarten in die Primarschule überdurchschnittlich oft in Einschulungsklassen mit besonderem Lehrplan versetzt oder vom regulären Schulbeginn dispensiert und in den Kindergarten zurückgestellt.

Die EDK hat in den letzten zehn Jahren umfassende und wirksame Investitionen im Bereich Bildung und Migration trotz anders lautender Beteuerungen, Aktionsplänen, Tagungen und Berichten reduziert statt ausgebaut. Ein Beispiel: Die im TAK-Bericht erwähnte Arbeitsgruppe „Schulung fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher“ der EDK, die aus den kantonalen Verantwortlichen für interkulturelle Erziehung besteht, wurde bis vor einigen Jahren von einer Fachperson für Interkulturelle Pädagogik koordiniert – heute von einer administrativen Sekretärin. Ein weiteres Beispiel ist die Tatsache, dass die im TAK-Bericht erwähnten EDK-Empfehlungen zur Schulung von fremdsprachigen Kindern in den Jahren 1972 bis 1991 regelmässig ergänzt und revidiert wurden, seither jedoch unverändert geblieben sind, sodass sie in vielerlei Hinsicht veraltet sind und in einigen zentralen Punkten von den Kantonen nicht (mehr) befolgt werden.

Schliesslich hat die EDK trotz insistierender Aufforderungen von Aussen – zum Beispiel von der Konferenz der SchuldirektorInnen von Schweizer Städten – bis jetzt verpasst (auch im PISA-Aktionsplan vom Juni 2003), Massnahmen einer gezielten Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familien dort zu propagieren, wo sie wirksam sind, nämlich im Vorkindergartenalter. Die Weichen für den Schulerfolg werden bekanntlich sehr früh gestellt. Kinder im Vorkindergartenalter, die in familienergänzenden Einrichtungen betreut und gefördert wurden, werden bei der Einschulung von ihren Lehrpersonen in ihren kognitiven, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten besser beurteilt als Kinder, die ausschliesslich im Kreise der eigenen Familie aufgewachsen sind. Insbesondere Kinder aus Migrationsfamilien, die im Vorschulalter familienergänzend betreut werden, bewältigen den Übergang zur Schule signifikant besser als solche, die sich ohne diesen vermittelnden Bezug in einer für sie „fremden“ Lebenswelt behaupten müssen.<sup>3</sup> Internationale Vergleichsstudien haben inzwischen die Bildungseffekte frühkindlicher Kinderbetreuung bestätigt.<sup>4</sup>

Die EKFF empfiehlt deshalb „Bildung von Anfang an“ und unterstützt die Anstossfinanzierung des Bundes im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Angezeigt sind im Weiteren zielgruppengerechte Bildungsangebote für kleine Kinder in Zusammenarbeit mit den MigrantInnenorganisationen – wie die bewährten, im Rahmen der Integrationsverordnung des Bundes finanziell unterstützten Integrationsprojekte MuKi-Deutsch (Mutter-Kind-Deutsch), ElZuKi (Eltern lernen zusammen mit Kindern) oder femmes-Tische (Müttertreffs zu Themen wie Erziehung, Schule etc.). Die EKFF

<sup>3</sup> Siehe Lanfranchi, A., Gruber, J. & Gay, D. (2003). Schulerfolg von Migrationskindern dank transitorischer Räume im Vorschulbereich. In H.-R. Wicker, R. Fibbi & W. Haug (Hrsg.), Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen" (S. 481-506). Zürich: Seismo.

<sup>4</sup> Vgl. Schütz, G. & Wössmann, L. (2005). Wie lässt sich die Ungleichheit der Bildungschancen verringern? ifo Schnelldienst, 58 (21), 15-25.

würde es begrüßen, wenn die EDK zusammen mit der EKA Good practice-Erfahrungen bekannt machen und Langzeitstudien zu den präventiven Wirkungen vorschulischer Förderprogramme für Migrationskinder in Auftrag geben würde.

Die EKFF hofft, mit diesen Anmerkungen einen Beitrag zum Abbau der Integrationshemmnisse für Migrationsfamilien zu leisten und dass die Anregungen vom BFM und der TAK in geeigneter Weise an die zuständigen Behörden weiter getragen werden. Die EKFF wird sich auch in Zukunft mit der Situation der Migrationsfamilien in der Schweiz befassen. In ihren Strategischen Leitlinien 2005-2010 hält die EKFF in der Strategischen Leitlinie 5 fest, dass sie sich für eine Verbesserung der Lebenslage der Migrationsfamilien einsetzt.

Mit freundlichen Grüßen

Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen

Jürg Krummenacher, Präsident