Bundesamt für Migration BFM
Abteilung Integration
Sandor Horvath, Fachreferent
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

sandor.horvath@bfm.admin.ch

Gemeinsame Vernehmlassung

der Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)
des Vereins grundrechte.ch
von Solidarité sans frontières (Sosf)

zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) / Integrationskapitel und Spezialgesetze.

Ende der Vernehmlassungsfrist: 23. März 2012

Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz
Schwanengasse 9
3011 Bern

Verein grundrechte.ch
Schwanengasse 9
3011 Bern

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern

Sehr geehrte Damen und Herren

die Demokratischen Juristinnen und Juristen (DJS), der Verein grundrechte.ch und Solidarité sans frontières (Sosf) bedanken sich für die Gelegenheit zur Vernehmlassung zur geplanten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationskapitel und Spezialgesetze).

1. Einleitende Vorbemerkungen

Integration ist ein Prozess, der ein ganzes Leben lang dauern kann. Er verläuft hochgradig individuell und kann dabei die unterschiedlichsten Formen und Ausprägungen annehmen. Der Prozess findet gleichsam auf verschiedenen Ebenen statt: auf der sozialen, intellektuellen, kulturellen wie auch politischen Ebene. Integration ist somit ein komplexes Phänomen, das schlecht bis kaum messbar ist und von allen Beteiligten ein Höchstmass an Respekt und Toleranz verlangt. Integration findet tagtäglich statt, auf dem Schulhof, am Arbeitsplatz, in der Freizeit. Sie dreht sich manchmal um geschlechterspezifische Inhalte, manchmal um Status-

und Prestigefragen, manchmal um die soziale Herkunft eines Individuums. Integration betrifft je nach Diskussionsfeld eine andere Bevölkerungsgruppe. Frauen, Randständige, behinderte Personen, Kinder aber auch Banker oder Wissenschaftler sind je nach Situation um ihre individuelle Integration in ein bestimmtes System bemüht. Dabei geht es letztendlich immer auch um die Gewährleistung und Anerkennung von Rechten. Denn nur auf diesem Weg kann eine tatsächliche Integration stattfinden.

In dieser Vernehmlassung geht es nun um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweizer Gesellschaft - und demzufolge um die Gewährleistung und Anerkennung ihrer Rechte. Dieses Faktum steht für uns im Vordergrund. Wir, die Vertreterinnen der oben genannten Organisationen, engagieren uns alle seit Jahren oder Jahrzehnten für das Selbstbestimmungsrecht von Ausländerinnen und Ausländern. Wir erachten dieses Engagement als selbstverständlich und haben dabei nicht zunächst eine vermeintliche Bringschuld unseres Gegenübers eingefordert. Im Gegesatz dazu haben wir Unterstützung geleistet, haben kostenlos Sprachen unterrichtet, Menschen zu uns nach Hause eingeladen oder gemeinsam mit ihnen für ihre politischen Rechte gekämpft. Wir erachten dies als gegenseitige Bereicherung, als Ausdruck simpler Menschlichkeit, als Common Sense. Wir stehen damit exemplarisch für eine riesige Anzahl von Menschen in der Schweiz, die dieses Integrationsverständnis tagtäglich und selbstverständlich leben und umsetzen. Deshalb wehren wir uns entschieden gegen eine technokratische Verkodifizierung des Begriffes der «Integration», basierend auf einem Bild von unmündigen ausländischen Menschen, wie sie diesem Gesetzesentwurf grösstenteils innewohnt.

Wir kritisieren deshalb insbesondere folgende Aspekte dieser Vorlage:

A) Fehlende substantielle Änderungen

«Integration bezweckt die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für eine chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben.» So steht es im Bericht des EJPD zum Integrationsgesetzentwurf. Chancengleichheit per Gesetz? Die Realität ist anders.

Lange hat der Bund in Sachen Integration von MigrantInnen wenig unternommen. Erst mit dem Ausländergesetz (AuG), das 2008 in Kraft trat, wurden die Ziele und Leitlinien der Schweizer Integrationspolitik erstmals auf Gesetzesstufe geregelt. Die Förderung der Integration erhielt damit mehr politisches und finanzielles Gewicht. In der Migrationspolitik war endlich angekommen, dass viele AusländerInnen auf Dauer hier bleiben. Nun legt der Bund nach nur drei Jahren eine Gesetzesänderung vor, die der Integrationsförderung noch mehr Gewicht verleihen soll. Aus dem AuG soll ein AuIG, ein «Ausländer- und Integrationsgesetz» werden. Die Mittel für Integrationsmassnahmen in den Kantonen werden aufgestockt und das Finanzierungssystem vereinfacht. Die Zuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden werden klarer geregelt. **Sonst findet sich nicht viel substanziell Neues in der Vorlage, sie schreibt im Kern den Geist des bisherigen Rechts fort und verstärkt die darin enthaltenen repressiven Instrumente.**

B) Diese Integration beinhaltet Zwang

Integration ist ein Kriterium für Bewilligungen. Das heisst, wenn die Behörden Bewilligungen ausstellen oder verlängern sollen, berücksichtigen sie zuerst die Integration der Betroffenen. Mit der Gesetzesänderung wird «gute Integration» noch expliziter als bisher als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsrechten festgeschrieben. Wer etwa den «Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben» nicht nachweisen kann, also die Stelle verloren hat, dem

droht der Verlust der Aufenthaltsbewilligung. Auch wer Sozialhilfe bezieht, weil der Lohn zum Überleben nicht ausreicht, muss damit rechnen, die Schweiz verlassen zu müssen. Denn dies kann als mangelnde Integrationsbereitschaft gewertet und mit dem Entzug des Aufenthaltsrechts bestraft werden.

Bisher konnten die kantonalen Behörden selbst entscheiden, ob sie MigrantInnen zu Sprach- und Integrationskursen verpflichten. Neu sollen die sogenannten Integrationsvereinbarungen verpflichtend werden. Und das, obwohl eine umfassende Evaluation gerade gezeigt hat, dass dieses Instrument rechtsstaatlich zweifelhaft ist und mit einem grossen Risiko für Diskriminierung verbunden ist[1].

C) Integration darf nicht als leistungsorientiertes Feld verstanden werden

Integration wird immer mehr zu einer Pflicht, die die Behörden von den MigrantInnen einfordern können. Es wird davon ausgegangen, dass Integration eine Leistung ist, die alle erbringen können, die sich genug anstrengen. Wer es nicht schafft, ist selber schuld. Reale gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen der Ausbeutung, Diskriminierung und Ausgrenzung werden so schlicht ignoriert. Wer in die Statistik schaut, sieht deutlich, dass MigrantInnen durchschnittlich weit weniger verdienen als SchweizerInnen, dass ihre Anstellungsverhältnisse prekärer und ihre Aufstiegschancen geringer sind. Wer die Verantwortung dafür den MigrantInnen selbst zuweist, ignoriert die Hürden, denen MigrantInnen in der Schweiz gegenüberstehen. So haben auch viele gut ausgebildete ZuwanderInnen Mühe, ihre Berufserfahrungen und Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt einzubringen, da ihre Berufsausbildung hier nicht anerkannt wird.

D) Diese Integration ist einseitig

Integration wird im Gesetz zwar als gegenseitiger Prozess beschrieben, an dem sowohl die Zugewanderten als auch die Schweizer Gesellschaft beteiligt sind. Trotzdem sind die Forderungen nach Integration nur einseitig an die MigrantInnen gerichtet. Im Gesetzesvorschlag wird wohl auch der Beitrag der Arbeitgebenden zur Integration der Arbeitnehmenden erwähnt – aber der Passus bleibt schwammig, die Patrons werden nicht in die Pflicht genommen. Die Sanktionen für ungenügende Integration, für Armut und Arbeitslosigkeit treffen ausschliesslich die MigrantInnen.

E) Diese Integration ist ungerecht

Die Integrationsforderungen sind nur an MigrantInnen gerichtet, die keine EU-/EFTA-StaatsbürgerInnen sind. Das führt zu Ungleichbehandlung verschiedener Ausländergruppen – statt zu mehr Chancengleichheit. Gerade diejenigen, die grössere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben (weil z.B. die Schweiz ihre Diplome nicht anerkennt), werden unter Druck gesetzt, ihre «Integrationsbereitschaft» zu beweisen.

F) Diese Integration ist repressiv

Die Politik beschwört die Angst vor dem Auseinanderbrechen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und bietet als einfache Lösung die harte Hand gegen vermeintlich schwarze Schafe. Von den MigrantInnen wird Anpassung verlangt. Unterschiede werden nicht respektiert. Dabei machen andere Länder wie Kanada vor, dass man unaufgeregt Unterschiede anerkennen kann statt völlige Anpassung zu fordern – ohne dass die Gesellschaft auseinander bricht.

G) Diese Integration ist nicht lösungsorientiert

Die Schweizer Integrationspolitik konzentriert sich auf Defizite, und nicht auf die Ressourcen der MigrantInnen. Statt Massnahmen zu entwickeln, welche MigrantInnen dabei unterstützen, ihre Ausbildung und Fähigkeiten einbringen zu können, werden Zwangsmassnahmen entwickelt für jene, denen es nicht oder nur schwer gelingt, Fuss zu fassen. Der Verweis auf eine unzureichende Integration gerät zur Legitimation, jene loszuwerden, die arm sind und Kosten verursachen könnten. Integrationspolitik wird so zu einem Instrument der Migrationssteuerung und der Abwehr unerwünschter AusländerInnen.

2. Detaillierte Vernehmlassungsantwort

Wir nehmen in der Folge zu einigen ausgewählten und wesentlichen Bestimmungen der neuen Gesetzesvorlage detaillierter Stellung. Unsere Positionierung zu allen weiteren Artikeln ist dem beigelegten Fragekatalog zu entnehmen.

2.1 Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen

Art. 26a (neu) E-AuIG

Dieser Artikel zielt einzig und alleine auf muslimische MigrantInnen ab. Bereits 2009 wurde die Ausbildung von Koran-Gelehrten in der Schweiz kontrovers diskutiert. Damals wurde unter anderem befürchtet, dass sie extreme Inhalte transportieren könnten. Es handelt sich unserer Ansicht nach um einen rein populistischen Gesetzesartikel, welcher den Anschein erwecken soll, ein vermeintliches Problem zu lösen, welches wiederum im Kontext «der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Werte der Bundesverfassung» steht (siehe Abs. 1a). Sie stellt eine weitere Schikane für die Religionsausübung von MuslimInnen dar (das Verbot des Minarettbaus ist als Symbol der Benachteiligung der MuslimInnen zu werten). Vielmehr wäre zu fördern, dass MuslimInnen im gleichen Sinne ihre Religion ausüben können, wie dies ChristInnen können. Dieser Artikel formuliert eine Art Generalverdacht gegenüber MuslimInnen, durch die Ausübung ihrer Lehrtätigkeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden. Diese Haltung gegenüber muslimischen Lehrbeauftragten fördert die strukturelle Diskriminierung der Betroffenen.

Wir beantragen deshalb die komplette Streichung des Art. 26a.

2.2 Zur Verknüpfung der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an eine «gute Integration»

Art. 33 Abs. 3-5 E-AuIG

Art. 34 Abs. 2 Bst. c und Abs 4 E-AuIG

Art. 42 Abs. 1 und 1bis E-AuIG

Art. 43 Abs. 1 und 1bis E-AuIG

Art. 44 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 E-AuIG

Diese Änderungen richten sich an sogenannte Drittstaatangehörige und nehmen deren Ungleichbehandlung gegenüber EU-Angehörigen in Kauf. Sie verstärkt darüber hinaus bereits jetzt bestehende Diskriminierung von SchweizerInnen gegenüber EU-Angehörigen, sofern diese

mit «Drittstaatsangehörigen» liiert sind (sogenannte Inländerdiskriminierung). Bestehende Rechtsansprüche auf Aufenthaltsbewilligungen werden durch die neu eingeführten Integrationsvoraussetzungen zusätzlich unterlaufen, wie z.B. der Rechtsanspruch auf Aufenthalt der Angehörigen von SchweizerInnen (Art. 42, Abs. 1, b) und Niedergelassenen (Art. 43, Abs. 1, b). Die Kopplung einer Verlängerung ausländerrechtlichen Bewilligungen an das Kriterium «guter Integration» bringt in Bezug auf die praktische Handhabe zwar keine substantielle Neuerung. Allerdings bietet die neu geschaffene Möglichkeit zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen ein praktisches Droh- und Druckinstrument. Die Pflicht zum Nachweis des Beherrschens einer Landessprache spielt hierbei die zentrale Rolle: Ist genau dieser eine und am besten messbare Pfeiler guter Integration nicht solide genug, so muss die Behörde die Integration als «nicht gut» betrachten. Dann müssen Sanktionen folgen: Entweder erfüllt die betroffene Person eine Integrationsvereinbarung oder sie verliert ihr Aufenthaltsrecht und wird aus der Schweiz weggewiesen. Höchst stossend ist auch, dass von den MigrantInnen zwar grosse Leistungen im Erlernen einer Landessprache verlangt werden, auf der anderen Seite aber konkrete Verpflichtungen des Bundes und der Kantone fehlen, wie sie die MigrantInnen in diesem Bereich fördern müssen. Dies zeigt, dass die neuen Integrationsbestimmungen reine Forderungsbestimmungen enthält – das Fördern bleibt höchst wage und ohne konkrete und durchsetzbaren Verpflichtungen.

Wir beantragen deshalb die grundsätzliche Streichung der Verknüpfung zwischen «guter Integration» und der Erteilung oder Verlängerung jeglicher Art von Aufenthaltsbewilligung.

2.3 Grund- und menschenrechtliche Aspekte zum Erfordernis des Spracherwerbs beim Familiennachzug

Art. 42 Abs.1 lit. b E-AuIG

Art. 43 Abs. 1 lit. b E-AuIG

Art. 44 Abs. 1 lit. d E-AuIG

Aus grund- und menschenrechtlicher Sicht ist diese Neuregelung sehr problematisch. In Konflikt geraten sie insbesondere mit Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 8 EMRK.

Gemäss Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung darf niemand wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden. Wenn aufgrund einer dieser Merkmale eine Ungleichbehandlung erkennbar ist, braucht es ernsthafte und triftige Gründe, damit diese zulässig ist. Wenn nun der Familiennachzug von Schweizer Staatsangehörigen – aber auch Personen mit einer Niederlassungs- oder einer Aufenthaltsbewilligung, die nicht dem FZA unterstehen - an das Erfordernis des Spracherwerbs geknüpft wird, schafft dies eine Diskriminierung gegenüber in der Schweiz Ansässigen, deren Familiennachzug nach dem Freizügigkeitsabkommen geregelt ist. Der Familiennachzug gemäss des FZA kennt nämlich kein solches Erfordernis, wie es durch die Neuregelung in Bezug auf die Sprache im E-AuIG gefordert wird. Demnach werden Schweizer Staatsangehörige und auch niedergelassene und aufenthaltsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer wegen ihrer Staatsangehörigkeit gegenüber Personen, die dem FZA unterstehen, ungleich behandelt. Ein ernsthafter Grund, der diese Diskriminierung rechtfertigen würde, ist nicht erkennbar. **Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung weist der Bundesrat darauf hin, dass das Erfordernis des Spracherwerbs eine Diskriminierung im Sinne von Art. 36 BV nicht rechtfertigt.** (S. 35). Es

ist hier nicht verständlich, weshalb eine verfassungswidrige Bestimmung in das Bundesgesetz aufgenommen werden soll. Weiter ist das Erfordernis des Spracherwerbs auch im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK nicht gerechtfertigt, da das Recht auf Achtung des Familienlebens durch die zusätzlich geschaffenen Voraussetzungen für den Familiennachzug eingeschränkt wird. Diese Einschränkung lässt sich nicht rechtfertigen, da der Zweck der Bestimmung (gute Integration) offensichtlich nicht höher zu gewichten ist als das Familienleben. Eine Einschränkung muss denn gemäss Art. 8 EMRK «notwendig sein für die nationale und öffentliche Sicherheit , für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer». Ob die Einführung weiterer Hindernisse im Familiennachzug diesem Zweck dient, ist höchst fragwürdig. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Bundesgesetz nicht so weit gehen darf, dass verfassungsmässig und völkerrechtlich garantierte Rechte ungerechtfertigt eingeschränkt werden. Bereits mit den heute geltenden Regelungen im Familiennachzug existieren zahlreiche Einschränkungen, welche die menschenund grundrechtlichen Bestimmungen einschränken.

Wir beantragen die ersatzlose Streichung der Art. 42 Abs.1 lit. b, Art. 43 Abs. 1 lit. b, Art. 44 Abs. 1 lit. d E-AuIG.

2.4 Die Rolle von NGO und Ausländerorganisationen bei der Integrationsförderung

Art. 53 Abs. 4 E-AuIG

Die Leistungen von NGO, Ausländerorganisationen und Privatpersonen in gesellschaftlichen Integrationsprozessen sind immens, so auch im Migrationsbereich. Ohne den Integrationswillen grosser Teile der Zivilgesellschaft fände die Integration von MigrantInnen kaum statt. Dies wird leider von den Behörden wenig anerkannt. Allerdings nehmen die leistungserbringenden NGO nicht nur den Staat ergänzende Funktionen wahr, sondern wachen als kritische Beobachterinnen über die Ausführung staatlicher Massnahmen. Dass sie in Art. 53 Abs. 4 NGO überhaupt Erwähnung finden, ist zwar ein Fortschritt, doch ist deren Bedeutung für die Integrationsprozesse der Ansässigen und Zugewanderten wenig reflektiert und findet damit in der Gesetzesvorlage einen bloss unbefriedigenden Niederschlag.

2.5 Zur Beurteilung der Integration

2. Abschnitt: Integrationserfordernisse

Art. 58 E-AuIG

Die gesetzliche Grundlage für das von den Kantonsbehörden ausgeübte Ermessen (Art. 96 Abs. 1) bei der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen muss auf objektiv verifizierbaren Kriterien beruhen. Dies erweist sich bei dem sozialwissenschaftlichen Begriff „Integration“ als äusserst schwierig. Die in Art. 58 Abs. 1 (Integrationserfordernisse) enthaltenen Kriterien (a) Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; (b) Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung; (c) die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen; (d) der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung, sind breite Betrachtungsbereiche oder Aspekte, die zu sehr unterschiedlichen Entscheiden führen können. Sie garantieren keine kohärente und gleichmässige Praxis der kantonalen Bewilligungsbehörden. Eine eigentliche Definition von Integration enthält das Gesetz also nicht. Dafür soll Integration auf den angesprochenen vier «Pfeilern» ruhen.

Der Aspekt (a) – «die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» bringt nichts Neues: Dass AusländerInnen ausgewiesen werden können, wenn sie «schwere Straftaten» begehen und zu «längerfristigen» Haftstrafen verurteilt werden, steht bereits im AuG. Schon eine einjährige Strafe kann laut Bundesgericht für eine Ausweisung (oder die Nicht-Verlängerung der Bewilligung) ausreichen. Laut dem erläuternden Bericht zum neuen Gesetzentwurf umfasst die «öffentliche Ordnung» aber nicht nur die Einhaltung der Gesetze, sondern auch der «Gesamtheit der ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen», die sich bekanntlich je nach politischer Stimmung schnell ändern können. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist es unhaltbar, ausländerrechtlich einschneidende Konsequenzen an die Beachtung ungeschriebener Ordnungsvorstellungen zu knüpfen und bedeutet für die Betroffenen eine untragbare Rechtsunsicherheit.

Aspekt (b), die «Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung» ist kaum messbar. Der Bericht zum Gesetzentwurf offenbart in Bezug auf die beabsichtigte Messbarkeit aber Folgendes: Zu den Grundprinzipien der Bundesverfassung soll nicht nur die Gleichstellung von Mann und Frau zählen, sondern zum Beispiel auch die «Anerkennung der Schulpflicht» und der Respekt vor dem Gewaltmonopol des Staates. Der fehlende Respekt vor diesen Prinzipien zeige sich «zuweilen im politischen und religiösen Extremismus». Die «Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung»offenbart sich anhand dieser Kausalkette also als eine Art Kontrollmechanismus, dessen Geist abzulehnen ist.

Aspekt (c), «die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen» ist einigermassen quantifizierbar. **Dass die Sprachbeherrschung das einzige messbare Kriterium innerhalb der vier Pfeiler guter Integration darstellt, führt unweigerlich zu einer Überbewertung der Sprachintegration.** Sozialwissenschaftlich gesehen ist eine Person umso stärker in eine soziale Struktur integriert, je häufiger sie soziale Kontakte zu den anderen Angehörigen der Sozialstruktur pflegt und je dichter das Beziehungsnetz ist, in welches sie eingebettet ist. Dieses (wenn auch nicht einfach messbare Kriterium) spielt jedoch beim vorgegebenen rechtlichen Integrationsbegriff überhaupt keine Rolle. Soziale Kompetenz ist nicht zwangsläufig eine Folge der Beherrschung einer Landessprache. Sie kommt auch bei geringen Sprachkenntnissen sehr wohl zum Tragen. **Der Grundsatz der Rechtsgleichheit** beruht zudem auf dem Prinzip, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Diesem Grundsatz versuchen Art 58 Abs. 2 und Art. 49 a nachzukommen, indem bei der Beurteilung des Spracherwerbs und der Bemühungen zur Erwerbstätigkeit bestehende Behinderungen, Krankheiten und Illetrismus berücksichtigt werden. Dies ist zweifellos ein positiver Schritt, doch gibt es weitere Umstände, die Ungleichheit verursachen, wie etwa das Ausmass der Vorbildung und deren Nähe zu unserem Bildungssystem, die soziale Herkunft gesellschaftliche, geschlechtliche, altersmässige und materielle Position), die Mehrfachbelastung durch familiäre Verpflichtungen der betroffenen Person sowie des Förderungs- und Arbeitsangebot in den jeweiligen Kantonen oder Regionen.

Sprachkenntnisse werden über dieses Kriterium allgemein zu einem Druckmittel: Ohne sie sollen Bewilligungen nicht verlängert werden, ohne sie soll es auch keinen Zugang zu einem sichereren Aufenthaltstitel geben. Grosse Zweifel und Mühe macht auch die vierte Bedingung für eine «gute Integration». **Aspekt (d), «der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung»** bietet besonderes Gefahrenpotential für die MigrantInnen: DrittstaatausländerInnen sind oft wenig qualifiziert und deshalb häufig mit schlechten Arbeitsbedingungen konfrontiert. Sie schuften zu tiefen Stundenlöhnen und müssen unsichere Arbeitsverhältnisse in Kauf nehmen. Stemmen sie sich dagegen, gelten sie bald einmal als fordernd und «unflexibel», oder gar stur. Sie werden auch die ersten sein, die entlassen werden, wenn sich die wirtschaftliche Krise verschärft, was absehbar ist. Sie tragen also das grösste Risiko, dass ihnen das Label «nicht gut integriert» angeheftet wird und dass sie

deswegen die Schweiz verlassen müssen. Nach der Abschaffung des Saisonnierstatuts spielt so der Bundesrat mit dem neuen Gesetz mitten in der aufkommenden Wirtschaftskrise den Arbeitgebern ein probates Mittel in die Hände: Mit Hilfe der «Integrationskeule» können aufsässige, kämpferische und wenig qualifizierte Lohnabhängige in ihre Heimat entsorgt werden. Auch wenn die vier Pfeiler guter Integration also auf den ersten Blick vernünftig erscheinen, sind sie so allgemein formuliert, dass jede Person, die sie anwenden sollte, darunter verstehen kann was sie will. Nicht nur Fremdenpolizei- und Einbürgerungsbeamte, sondern auch Schulleitungen, Sozial-, und Sozialversicherungsbehörden müssen die Integration von AusländerInnen vornehmen, wie Art. 53 b) fortan regelt. Es ist absehbar, dass derart weit gefasste Integrationskriterien direkt zu willkürlichen und landauf und lanab zu sehr unterschiedlichen Entscheidungen führen werden. Daran werden weder die Beteuerungen des Bundesrates, noch die Stärkung der Bundeskompetenzen im Bereich der Integrationsförderung viel ändern. Mehr Rechtssicherheit werden die Betroffenen auch in Zukunft nicht erhalten.

2.6 Zu den Integrationsvereinbarungen

Art. 58a (neu) E-AuIG

Art. 84 Abs. 5 E-AuIG

Wir lehnen die Weiterentwicklung des Anwendungsbereichs der Integrationsvereinbarungen aus rechtstheoretischen und integrationspolitischen Gründen ab. Grundsätzliches: Primäre Handlungsform der Behörden, um Rechte und Pflichten von Individuen festzusetzen, ist die Verfügung. Diese stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage und kann in einem Rechtsmittelverfahren angefochten werden. Auch das Bewilligungsregime des Ausländerrechts basiert auf dem Verfügungsgrundsatz: Ausländerrechtliche Bewilligungen ergehen in Form einer Verfügung, allenfalls mit Auflagen oder Bedingungen. Die mit dem AuG von 2008 eingeführten und mit der vorliegenden Vorlage weiterentwickelten Integrationsvereinbarungen werden in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags abgeschlossen. Auf den ersten Blick hat die Vertragsform den Vorteil, dass die Privaten stärker einbezogen werden und den Betroffenen ein grösserer Handlungsspielraum gelassen wird. Die Lehre geht davon aus, dass sich bei verwaltungsrechtlichen Verträgen die VertragspartnerInnen als rechtlich gleich geordnete Subjekte gegenüber stehen und dass es tatsächlich etwas zu verhandeln gibt, d.h. ein beachtlicher Gestaltungsspielraum für beide Vertragsparteien besteht. Subordinationsrechtliche Verträge sind zulässig, wenn sachliche Gründe bestehen, welche die Vertrags- gegenüber der Verfügungsform als geeigneter erscheinen lassen und wenn der Vertragsinhalt rechtmässig bleibt. Raum für einen Vertrag bleibt dort, wo das Gesetz nach seinem Sinn und Zweck der einvernehmlichen Konkretisierung bedarf. Beim Abschluss einer Integrationsvereinbarung hat die betroffene Migrantin, der betroffene Migrant aber keinen Verhandlungsspielraum, sondern der Inhalt der Vereinbarung wird einseitig von der Verwaltung festgelegt. Insbesondere ist es kaum vorstellbar, dass die Verwaltung mit der betroffenen Person eine einvernehmliche Lösung für die Folge der Nichterfüllung der Vereinbarung sucht. Es handelt sich somit nicht um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, sondern um eine einseitige Anordnung, d.h. eine eigentliche Verfügung, jedoch ohne gesetzliche Grundlage und ohne Rechtsmittelweg. Der Abschluss einer solchen «Vereinbarung», insbesondere die Rechtsfolgen der Nichterfüllung, müssen unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips als nicht zulässig bezeichnet werden. Gerade im Bereich, in welchem der Abschluss von Integrationsvereinbarungen ins Auge gefasst werden kann (MigrantInnen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung oder vorläufiger Aufnahme ohne Rechtsanspruch auf Erneuerung der Bewilligung), besteht für die fremdenpolizeilichen Behörden ohnehin ein grosser Ermessensspielraum. Dieser wird durch die Möglichkeit, eine Integrationsvereinbarung abschliessen zu können, und den gesetzlich weit umschriebenen möglichen Inhalt der

Vereinbarung noch erweitert. Angesichts der Tatsache, dass bereits heute ohne breite Anwendung des Instruments der Integrationsvereinbarung, unter den Kantonen eine sehr unterschiedliche Praxis betreffend der Erteilung und der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen besteht, ist es nicht angebracht, durch die Weiterentwicklung der Anwendung von Integrationsvereinbarungen den Ermessensspielraum der Behörden noch zu erweitern.

Zur vorläufigen Aufnahme mit Integrationsvereinbarung

Art. 83a E-AuIG

Eine bessere soziale und wirtschaftliche Integration der vorläufig aufgenommenen AusländerInnen tut zweifelsohne Not. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob die Integrationsvereinbarung bei dieser Personengruppe das geeignete Instrument ist, wenn die übrigen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Die rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend der Ausstellung von Reisepapieren, des Familiennachzugs und des Kantonswechsels sind für diese Personengruppe nachteilig ausgestaltet. Dazu kommt, dass die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt mit AufenthalterInnen den Arbeitgebenden nicht bekannt ist, so dass sich die Stellensuche für Personen mit F-Ausweis enorm schwierig gestaltet. Es ist unbestritten, dass primär ein gesichertes Aufenthaltsrecht integrationsfördernd wirkt. Die Kantone haben jedoch eine sehr unterschiedliche Praxis, was die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an Personen mit F-Ausweis betrifft. Eine Vielzahl der (Deutschschweizer Kantone) stellt einseitig darauf ab, ob die Person sozialhilfeunabhängig ist. Angesichts des Hintergrunds einer Vielzahl der vorläufig aufgenommenen AusländerInnen – viele sind krank oder durch Bürgerkriegserlebnisse schwer traumatisiert – ist der Gesetzgeber gefordert, die Voraussetzungen zur Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG entsprechend anzupassen, um der Realität von vorläufig aufgenommenen AusländerInnen gerecht zu werden. D.h. unter anderem, dass die gesetzlichen Voraussetzungen derart ausgestaltet sein sollten, dass bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nicht allein auf wirtschaftliche Kriterien abgestellt werden darf, sondern dass die Integrationsbemühungen, welche eine Person unternimmt, gesamtheitlich gewürdigt werden müssen. Insbesondere müsste bei einer Revision des Art. 84 Abs. 5 AuG der besonderen Situation von vorläufig aufgenommenen Kindern und Jugendlichen speziell Rechnung getragen werden.

Wir stellen den Antrag, dass die Gesetzesnovelle von Art. 83a AuG und die Änderung von Art. 84 Abs. 5 AuG ersatzlos gestrichen werden. Da Art. 58a Abs. 3 AuG keine eigenständige rechtliche Bedeutung hat, ist dieser Artikel ebenfalls ersatzlos zu streichen.

Fazit: Wir lehnen die Anwendung von Integrationsvereinbarungen sowohl aus rechtstheoretischen als auch aus integrationspolitischen Überlegungen ab. Es ist rechtsstaatlich bedenklich, dass das Kernstück der vorliegenden AuG-Revision ein Instrument betrifft, welches nicht rechtmässig angewendet werden kann. Insbesondere darf das Einhalten der Integrationsvereinbarungen nicht darüber entscheiden, ob eine ausländerrechtliche Bewilligung erteilt bzw. verlängert wird oder nicht. Sollte das Instrument der „Integrationsvereinbarung“ in der Gesetzesrevision nicht gestrichen werden, regen wir an, dass Art. 58a AuG mit dem Zusatz versehen wird, dass von Integrationsvereinbarungen nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden darf.

2.7 Zur Rolle der Arbeitgeber

3. Abschnitt: Beitrag der Arbeitgeber zur Integration

Art. 58b (neu) E-AuIG

Die Rolle der Arbeitgeber in diesem Gesetzesentwurf ist verschwindend klein. Sie findet einzig in diesem Artikel explizite Erwähnung, gleichwohl bleiben tatsächliche Leistungen der Arbeitgeber in Bezug auf die Integrationsförderung unklar und ohne jegliche Verpflichtung. Auch ein Kontrollmechanismus gegenüber den Arbeitgebern ist nicht vorgesehen. Die konkrete Umsetzung von Arbeitgeberbeiträgen im Sinne einer Integrationsförderung ist somit stark anzuzweifeln. Das blosse Informieren über geeignete Integrationsförderungsangebote gegenüber den Arbeitnehmenden reicht als Beitrag der Arbeitgeber bei Weitem nicht aus. Die Rolle der Arbeitgeber müsste sich vielmehr über klare Bestimmungen zu bestimmten Problemfeldern definieren, wie beispielsweise der Anerkennung von Diplomen, der gezielten Förderung von Lehrstellensuchenden mit Migrationshintergrund oder dem Abbau struktureller Hürden in Betrieben. Dies würde einen echten Beitrag der Arbeitgeber sowohl zur Integration der Arbeitnehmenden, als auch zum Schutz vor Diskriminierung bedeuten. In dieser Form bleibt Art. 58b (neu) eine Leerformel auf Basis einer guten Absicht. Er beweist erneut einschlägig, dass innerhalb des Konzepts «Fördern und Fordern» die Förderung keinerlei verpflichtenden Charakter für die Arbeitgeber einnimmt. ***Wir empfehlen die Streichung dieses Artikels, da er für die Arbeitnehmenden keinerlei Bedeutung hat. Für die Arbeitgeber hingegen hat die Bestimmung Alibicharakter und führt gar zu deren Entlastung in der Gewährleistung konkreter Förderangebote.***

3. Abschliessendes Fazit

Die gesamte Vorlage führt letztendlich zu mehr struktureller Diskriminierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung gegenüber der ausländischen Wohnbevölkerung - obschon der Ansatz eines ausgebauten Diskriminierungsschutzes in der Vorlage etabliert wird. Der Gesetzesentwurf gibt vor, dem mittlerweile neoliberal angehauchten Prinzip des «Fördern und Fordern» zu folgen. Dabei vernachlässigt er anderweitige Ansätze wie beispielsweise denjenigen der «Interkulturalität» gänzlich. Die Vorlage impliziert vielmehr ein Verständnis von Integration, welches auf einer Bringschuld zur faktischen Assimilation aufbaut. Dadurch vernachlässigt er die Förderung zu Lasten von Forderungen in unverhältnismässiger Art und Weise. Wer Teilnahme fordert, muss auch Teilhabe fördern. Integration von Migranten und Migrantinnen erhalten wir nur, wenn rechtliche, politische und strukturelle Diskriminierungen bekämpft werden. Dazu gehört zum Beispiel, ausländische Diplome besser anzuerkennen, Lohndumping zu bekämpfen und das Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen einzuführen - notabene ohne Einbürgerungszwang. Wir brauchen eine Migrationspolitik, die die Ressourcen und Erfahrungen auch von aussereuropäischen MigrantInnen anerkennt und gezielt einsetzt. Wir brauchen endlich ein zivilstandsunabhängiges Aufenthaltsrecht für MigrantInnen. Wir brauchen für alle, die hier leben, Mitbestimmungsrechte auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Dann können wir von Integration sprechen. Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme den eidgenössischen Räten zur Kenntnis zu bringen.

Mit freundlichen Grüssen

Gez.

Melanie Aebli, Geschäftsführerin DJS-JDS

Catherine Weber, Verein grundrechte.ch

Moreno Casasola, Geschäftsführer Sosf

Bern, 22. März 2012

[1] Eva Tov, Esteban Piñeiro, Miryam Eser Davolio, Valentin Schnorr (Hochschule für Soziale Arbeit - Fachhochschule Nordwestschweiz): Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich, Schlussbericht, Basel März 2010. (www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht)