



Bern, Februar 2012

Vernehmlassung Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer

Zusatzbemerkungen zum Fragenkatalog

Mit der Teilrevision will der Gesetzgeber den integrationspolitischen Grundsatz des Förderns und Forderns im Ausländergesetz verankern. Integrationskriterien sollen verbindlich geklärt und beim Familiennachzug besser berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sollen die Erstinformation sowie Integrationsvereinbarungen mehr Gewicht erhalten. Die Mittel zur Förderung der Integration sollen aufgestockt, der Integrationskredit soll mit der Integrationspauschale zusammengeführt werden. Der Regelstrukturansatz soll gefestigt und die Integration soll im Sinne einer Querschnittsaufgabe in verschiedenen Bundesgesetzen verankert werden.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM nimmt die Gelegenheit wahr, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen. Im Fragenkatalog hat die Kommission ihre Meinung mit «Ja» oder «Nein» bekundet. Dort, wo dies nicht ohne Wenn oder Aber möglich ist, hat sie auf Zusatzbemerkungen verwiesen. Diese sind nicht am Schluss des Fragenkatalogs, sondern in diesem separaten Dokument enthalten.

Anpassung des Mandats der EKM

Die EKM ist als beratende Kommission in Migrationsfragen eingesetzt worden. Es scheint also logisch, dass ihre Expertise in diesem Bereich auch genutzt wird. Der Revisionsentwurf sieht eine Kann-Formulierung vor: „kann bei Grundsatzfragen angehört werden“. Eine verbindliche Formulierung „wird angehört“ trägt auch der Tatsache Rechnung, dass nur in diesem Organ auf Bundesebene Ausländerinnen und Ausländer mitreden können.

In Bezug auf ihr Mandat wünscht die EKM folgende Änderungen:

Art. 100b Kommission für Migrationsfragen

1 Der Bundesrat setzt eine aus Ausländerinnen und Ausländern sowie Schweizerinnen und Schweizern bestehende beratende Kommission ein.

Vernehmlassung AUIG – EKM

2 Die Kommission befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr aller Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich von Personen aus dem Asylbereich, ergeben.

3 Sie arbeitet mit den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit den in der Migration tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammen. Dazu gehören namentlich die im Bereich der Integration tätigen kantonalen und kommunalen Ausländerkommissionen. Sie beteiligt sich am internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

*4 Die Kommission **wird** bei Grundsatzfragen **der Migrations- und Integrationspolitik** angehört.*

*4bis Sie ist berechtigt, für die Durchführung von Integrationsprojekten von nationaler Bedeutung beim Bundesamt finanzielle Beiträge zu beantragen. **Hierfür stehen ihr gemäss Art. 56 Abs. 3 finanzielle Beiträge zur Verfügung.***

5 Der Bundesrat kann der Kommission weitere Aufgaben zuweisen.

Beurteilung der Integration – verbindlichere Regelung betreffend Schutz vor Diskriminierung

Die EKM begrüsst, dass der Begriff der Integration gesetzlich stärker verankert wird. So wird die Integration als politisches Ziel gefestigt. Dadurch erhält die Förderung der Integration bessere Rahmenbedingungen. Die Integration wird nicht nur im AuG, sondern auch in verschiedenen Bundesgesetzen verankert. Diese sektorielle Verankerung wird die Wirkung der Massnahmen erhöhen.

Die EKM begrüsst, dass neben der Integrationsförderung auch der Schutz vor Diskriminierung im Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer verankert wird. Sie bedauert indes, dass sich Antidiskriminierung auf Formen beschränkt, die auf zugeschriebenen individuellen Merkmalen basieren, Schutzmechanismen gegenüber struktureller Diskriminierung (z.B. die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt) hingegen ausgeklammert sind. **Die Kommission wünscht, dass der Gesetzgeber in der laufenden Teilrevision auch den Schutz vor Diskriminierung im Sinne systematischer struktureller Ausgrenzung verbindlicher regelt.**

Im erläuternden Bericht wird festgestellt, dass Integration nicht gemessen, sondern bestenfalls beurteilt werden kann. **Die EKM ist der Meinung, dass mit Artikel 58 im Hinblick auf die Beurteilung grundsätzlich eine brauchbare Umschreibung des Begriffs vorgeschlagen wird.**

Keine Reduktion von Integration auf Sprachkenntnisse

Mit Bezug auf Artikel 58 c macht die EKM darauf aufmerksam, dass die «Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen» eines der Kriterien darstellt, anhand derer die Integration beurteilt werden soll. Im Revisionsentwurf kommt den Sprachkenntnissen aber nicht durchwegs die gleiche Bedeutung zu. Einmal geht es dem Gesetzgeber um Fertigkeiten, welche das Zusammenleben erleichtern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Ein anderes Mal geht es um formalisierte Kompetenzen, die geprüft und bei Nichterfüllen zu Sanktionen führen können. Ohne die Bedeutung lokalsprachlicher Kenntnisse für den Verlauf von Integrationsprozessen schmälern zu wollen, weist die EKM auf die Gefahr einer Reduktion der Integration auf Sprachkenntnisse hin.

Aus der Sicht der Kommission sind kommunikative Kompetenzen eine unterstützende, jedoch keinesfalls eine hinreichende Bedingung für die Integration. Obwohl sie die Förderung lokalsprachlicher Kompetenzen bejaht, warnt sie vor der Gefahr, den Umfang dieser Kompetenzen mit dem Grad der Integration gleichzusetzen.

Anspruch auf Niederlassungsbewilligung nach 10 Jahren bei guter Integration

Im Jahr 2002 stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, dass nach 10 Jahren Aufenthalt ein Anspruch auf Niederlassung bestehen soll. Im AuG wurde auf einen solchen Anspruch verzichtet. Im vorliegenden Revisionsvorschlag kann Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung nach 10 Jahren erteilt werden, wenn sie «gut integriert» sind.

Die EKM schlägt dem Gesetzgeber einen an die Bedingung der Integration geknüpften Anspruch auf Niederlassung vor:

Art. 34 Abs. 2: Ausländerinnen und Ausländern **wird** die Niederlassungsbewilligung erteilt, **wenn sie gut integriert sind.**

Verzicht auf Beurteilung der Integration bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung

Der vorliegende Revisionsentwurf sieht eine Beurteilung der Integration auch bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung vor, also bereits ab einem Jahr Aufenthalt (Art. 33). Der EKM scheint, dass der Gesetzgeber damit zu weit gehen würde. Denn Integration stellt einen komplexen gegenseitigen Prozess dar, der von den Zugewanderten den Willen, von den Behörden die Unterstützung und von der schweizerischen Bevölkerung die Offenheit voraussetzt. Bereits nach so kurzer Anwesenheitsdauer die Integration zu beurteilen, erscheint der Kommission auch nicht praktikabel und würde einen unverhältnismässigen und unnötigen zusätzlichen Aufwand bedeuten. Das geltende Gesetz gibt mit dem Artikel 62 genügend Handhabe, um Bewilligungen nicht zu verlängern.

Die EKM empfiehlt, in Art. 33 Abs. 3 auf das Kriterium der «guten Integration» zu verzichten.

Art. 33 Abs. 3 sowie 4 und 5 (neu)

³ Sie ist befristet und kann verlängert werden, wenn keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 vorliegen **und die betroffene Person gut integriert ist.**

Verzicht auf Integrationsvereinbarungen als Sanktionsinstrument

Art. 33 Abs. 4: Die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung kann mit der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung (Art. 58a) verbunden werden.

Art. 33 Abs. 5: Die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wird mit der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden, wenn bei der betroffenen Person ein erhebliches Risiko besteht, dass ein Fall nach Artikeln 62 Buchstaben c und e eintritt.

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird heute im gesamten parteipolitischen Spektrum als wichtig und für notwendig erachtet. Allerdings haben sich in den vergangenen Jahren die Akzente verschoben: Während Integration lange als Hinführung zur Chancengleichheit betrachtet wurde, stellt man heute eine neue Tendenz fest: Integration wird zunehmend zum Sanktionsinstrument. In Integrationsvereinbarungen werden Ziele, Massnahmen und Fristen und Folgen bei Nichteinhaltung festlegt. Um behördliche Sanktionen durchzusetzen, muss geprüft werden können, bis zu welchem Grad die festgelegten Integrationsziele erreicht worden sind.

Aus der Sicht der EKM ist es der falsche Weg, Integration mit Sanktionen zu verknüpfen. Der Sanktionscharakter von Integrationsvereinbarungen tritt umso deutlicher zutage, als dass solche für EU-/EFTA-Angehörige nicht verwendet werden können, da deren Anspruch auf eine Bewilligung an keine Integrationsbedingung geknüpft werden darf. Integrationsvereinbarungen widersprechen damit dem Grundsatz der EKM, wonach Ausländerinnen und Auslän-

Vernehmlassung AUIG – EKM

der nicht entlang des aufenthaltsrechtlichen Status, sondern möglichst gleich zu behandeln sind.

Die EKM empfiehlt dem Gesetzgeber, auf die gesetzliche Verankerung von Integrationsvereinbarungen, die mit Sanktionen verknüpft sind, zu verzichten.

Bereits heute haben die Kantone die Möglichkeit, Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Nicht alle Kantone machen jedoch von diesem Instrument Gebrauch, einige lehnen es klar ab. In Fällen, in welchen ein «erhebliches Risiko besteht», dass eine Person «erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung» verstossen hat, «die innere und äussere Sicherheit gefährdet» oder «eine Person, für die sie zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist», sollen auch diese Kantone künftig verpflichtet werden, Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Die EKM stellt sich gegen eine solche Verpflichtung der Kantone.

Oft wird argumentiert, dass Integrationsvereinbarungen gerade für Frauen im Familiennachzug eine Chance darstellen würden. Dank verbindlichen Abmachungen würden sich ihnen Bildungsmöglichkeiten eröffnen. Nach Ansicht der EKM ist ein gesicherter Aufenthalt auch für Personen im Familiennachzug eine wichtige Voraussetzung für die Integration. Will man sie fördern, ist es wichtig, dass diese Personen umfassend beraten werden, welche Schritte für ihre Integration notwendig sind, und dass hier zwischen den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen (Alter, Sprachkompetenz, berufliche Qualifikation etc.) differenziert wird. Artikel 55 «Information und Beratung» setzt genau hier an. Alle Neuzuziehenden sollen im Rahmen einer guten Erstinformation auf die Angebote zur Förderung der Integration hingewiesen und wo notwendig bei deren Umsetzung auch begleitet und betreut werden. Damit erhalten alle – Frauen und Männer, Angehörige aus EU-/EFTA-Staaten und aus Drittstaaten – die gleichen Startchancen.

Die Verwendung von Integrationsvereinbarungen als eine von mehreren Massnahmen unterstützt die Kommission allerdings dann, wenn es um die gezielte Begleitung und Förderung von vorläufig Aufgenommenen geht.

Mit Artikel 84 Abs. 5 sollen Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung dann vertieft geprüft werden, wenn vorläufig Aufgenommene gegebenenfalls eine Integrationsvereinbarung erfüllen. Bei dieser Personengruppe ist die Integrationsvereinbarung nicht mit der Nichtverlängerung der Bewilligung verknüpft. Die F-Bewilligung wurde ihnen erteilt, weil es ihnen vorderhand nicht möglich ist, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Für sie stellt die Erfüllung der Ziele, Massnahmen und Fristen gemäss Artikel 58a einen Anreiz dar, in Genuss einer Jahresaufenthaltsbewilligung zu gelangen. Die Kommission betont, dass die Förderung dieser Personengruppe dringend verbessert werden muss – mit Integrationsvereinbarungen oder mit anderen Mitteln.

Gleichbehandlung aller ständig Anwesenden im Familiennachzug

EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger dürfen ihre Angehörigen bedingungslos nachziehen. Dies soll, so schlägt die Kommission vor, auch für Schweizerinnen und Schweizer gelten. Darum sollen im Art. 42 alle Bedingungen an den Familiennachzug gestrichen werden.

Auch Niedergelassene haben einen Anspruch auf Familiennachzug, wenn diese bestimmte Bedingungen erfüllen. Jahresaufenthalter hingegen kann der Nachzug erlaubt werden, wenn sie eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Unter den Voraussetzungen, welche laut Revisionsvorschlag für den Familiennachzug erfüllt sein müssen, findet sich die Sprache: Ehegatten müssen sich in einer Landessprache verständigen können oder sich zu diesem Zweck zu einem Sprachförderungsangebot in der Schweiz anmelden oder an einem Sprachförderungsangebot teilnehmen. Tatsächlich bleiben nachgezogene Ehepartner häufig zuhause. Weil sie nicht arbeiten, haben sie weniger Kontakt zur einheimischen Bevölkerung. Der Be-

Vernehmlassung AUIG – EKM

sich eines Sprachförderungsangebot eröffnet ihnen Gelegenheit, Kontakte zu knüpfen und sich in ihrem neuen Umfeld einzuleben.

Die EKM teilt diese Sichtweise. Sie ist jedoch der Ansicht, dass der Gesetzgeber gut daran täte, die Frage der Sprachkenntnisse von jener des Familiennachzugs loszukoppeln. Ein ausreichendes, qualitativ gutes und erschwingliches Angebot sollte unabhängig vom Aufenthaltsstatus allen Gruppen gleichermassen zur Verfügung stehen.

Politische Partizipation als weiterer Bereich der Integrationsförderung

In verschiedenen Bereichen (Art. 57, Bst. a-g) können für Projekte der Integrationsförderung finanzielle Beiträge gewährt werden. Artikel 57 entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 17 in der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA). Mit ihren Empfehlungen im Bereich der «Citoyenneté» hat die EKM vorgeschlagen, die aktive Mitsprache im öffentlichen Leben zu verbessern. Sie geht davon aus, dass Einheimische und Zugewanderte im Alltag in vielen Belangen die gleichen Rechte und Pflichten haben. Die Behörden erwarten von ihnen, dass sie arbeiten, Steuern zahlen und zum Wohlstand des Landes beitragen. Wenn es aber um politische Rechte geht, macht die Staatsangehörigkeit oftmals den Unterschied. Diese Ungleichbehandlung steht im Widerspruch zur Tatsache, dass 350'000 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind und eine Million bereits länger als 10 Jahre in der Schweiz lebt. Sich einbringen und etwas bewirken können Ausländerinnen und Ausländer etwa in Vereinen, Elternräten, Kommissionen und anderen öffentlichen Institutionen. In den Augen der EKM wäre auch ein Migrantinnen- und Migrantenparlament ein Forum, in welchem sich Personen ohne politische Rechte im engen Sinn einbringen könnten.

Ein besserer Einbezug in öffentlichen Angelegenheiten stellt für die Kommission eine zentrale integrationspolitische Forderung dar. Sie schlägt deshalb vor, die genannten Förderbereiche zu erweitern:

Art 57 Förderbereiche

Finanzielle Beiträge nach Artikel 56 können für Programme und Projekte zur Integrationsförderung gewährt werden, insbesondere für Programme und Projekte, die :

*ebis: **die politische Partizipation fördern.***

Einbezug von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG in die Teilrevision

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen ist überzeugt, dass die Schweiz –wie andere Staaten – ausländerrechtliche Illegalität nicht vollständig verhindern kann. Der Gesetzgeber hat mit Art. 30 Abs.1 Bst. b im AuG die Grundlage geschaffen, um bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen von den Zulassungsvoraussetzungen abweichen zu können, wobei die Integration ein zentrales Kriterium darstellt. In ihren Empfehlungen «Sans-Papiers in der Schweiz» empfiehlt die EKM dem Bund, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit jugendliche Sans-Papiers, die in der Schweiz geboren sind oder mindestens 5 Jahre der obligatorischen Schulzeit hier absolviert haben, im Hinblick auf eine Berufslehre oder eine andere Ausbildung auf Sekundarstufe II ein eigenständiges Aufenthaltsrecht beantragen können.

Die EKM würde es begrüssen, wenn im Rahmen der Teilrevision für jugendliche Sans-Papiers bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht vorgesehen werden könnte.

***Verzicht auf die Kategorie «Versicherter mit Migrationshintergrund»
im AVIG***

Art. 59 Abs. 5 sieht die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen mit den öffentlichen und privaten Durchführungsorganen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung vor. Art. 59a Bst. c sieht Massnahmen zur Förderung von Versicherten vor, die aufgrund ihres Migrationshintergrunds, ihrer Berufsbildung oder ihres Alters ein hohes Risiko tragen, langzeitarbeitslos zu werden. Die EKM macht darauf aufmerksam, dass der «Migrationshintergrund» kein Status ist, sondern auf individuelle Erfahrungen verweist, die sich im Einzelfall als grosses Potential oder als Hindernis erweisen können. Im Alltag ist der «Migrationshintergrund» eine Kategorie der Selbstzuschreibung, welche auf ebendiese Erfahrungen verweist. Als Fremdzuschreibung neigt diese Kategorie jedoch zum Stigma. Es haftet Menschen an, selbst wenn sie in der Schweiz geboren, aufgewachsen und längst schweizerische Staatsangehörige geworden sind.

Die EKM schlägt deshalb vor, auf die Kategorie «Versicherter mit Migrationshintergrund» zu verzichten.