

Presserohstoff
11. September 2007

Integrationsvereinbarungen – ein adäquates Konzept für die Integration der Migrationsbevölkerung?

Das neue Ausländergesetz (AuG) sowie der Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) sehen vor, dass in bestimmten Zusammenhängen so genannte Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden können. Es handelt sich dabei um eine Kann-Bestimmung. Es steht also den Kantonen frei, ob sie von diesem Instrument Gebrauch machen wollen oder nicht.

Trend nach verpflichtenden Integrationsmassnahmen

Dass im Rahmen der Ausländergesetzgebung das Instrument der Integrationsvereinbarung eingeführt wird, ist im westeuropäischen Kontext keine Novität. Sie gründet auf der Annahme bzw. der Überzeugung, dass Migrantinnen und Migranten in ihrem Integrationsprozess nicht nur *gefördert* werden sollen, sondern dass von ihnen auch *gefordert* werden kann, sich aktiv darum zu bemühen, sich in der Aufnahmegesellschaft einzugliedern. Neu Zuziehende sollen nicht nur Informationen über das neue gesellschaftliche Umfeld, über Rechtsnormen, Geschichte, Geographie sowie über das politische System erhalten, sondern insbesondere die jeweilige Landessprache erlernen.

Als erstes Land in Westeuropa führten die Niederlande 1998 verpflichtende Einführungsprogramme ein. Österreich und Frankreich kennen entsprechende Integrationsvereinbarungen bzw. den "Contrat d'accueil et d'intégration" seit 2003; Deutschland hat verpflichtende Integrationskurse seit 2005 eingeführt. Gemeinsam ist allen Programmen, dass sie schwerpunktmässig, wenn nicht gar ausschliesslich auf die Vermittlung von Sprache ausgerichtet sind. Die Schweiz verfügt über das Instrument der Integrationsvereinbarung seit dem 1. Februar 2006 auf Verordnungsstufe. Ab 1. Januar 2008 wird diese Bestimmung auch im Rahmen des Ausländergesetzes (AuG) zur Anwendung kommen können.

Die Wirksamkeit von verpflichtenden Integrationsmassnahmen ist bisher wenig erforscht. Die zur Verfügung stehenden Evaluationen kommen zum Schluss, dass Integrationskurse nur dann auch erfolgreich sind, wenn sie mit der Eröffnung von konkreten Perspektiven, zum Beispiel mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt verknüpft werden.

((Die EKA hat bereits 2006 im Rahmen eines Leitfadens zum Umgang mit den neuen Bestimmungen, die Integration betreffen, entsprechende Empfehlungen abgegeben und insbesondere darauf hingewiesen, dass vornehmlich Personen, die durch die Ausübung ihrer Tätigkeit etwa als Seelsorger oder Lehrerinnen von HSK-Kursen, Zielgruppe von verpflichtenden Kursen sein könnten.))

- vgl. Der Integrationsbegriff im Gesetz. Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen. EKA 2006

Der Trend nach verpflichtenden Integrationsmassnahmen hat in den letzten Monaten zusätzliches Gewicht erhalten. Nicht nur wurden Bestimmungen zu Integrationsvereinbarungen in kantonale Gesetze aufgenommen (BS und BL), auch in parlamentarischen Vorstössen, etwa derjenigen der Sozialdemokratischen Fraktion vom Dezember 2006, wurde eine "Integration der ersten Stunde durch Integrationsvereinbarung" gefordert. Im Zusammenhang schliesslich mit Diskussionen rund um die Gewalt von Jugendlichen und dem so genannten Missbrauch bei Sozialhilfe wurde vorgeschlagen, dass Integrationsvereinbarungen Abhilfe leisten und "Problemfälle" mittels dieses Instruments angegangen werden könnten.

Integrationsvereinbarungen finden derzeit Zustimmung von links bis rechts, und es scheint, als ob dieses Mittel das probate Instrument sei, um eine ganze Reihe von Missständen und gesellschaftlich unerwünschter Verhaltensweisen zu regeln.

Position der EKA zu Integrationsvereinbarungen

Positiv zu wertende Aspekte

Die EKA sieht im Instrument der Integrationsvereinbarung folgende, positiv zu wertende Aspekte:

Interesse des Staates, dass Integrationsprozesse gelingen sollen

- Die Tatsache, dass "Integrationsvereinbarungen" als ein Bestandteil von Integrationsförderung verstanden werden, zeugt davon, dass auch von staatlicher Seite ein Interesse bekundet wird, dass Integrationsprozesse gelingen sollen. In diesem Sinne kann dies als Abkehr von einer bisherigen Laisser-faire-Haltung, welche Integration dem einzelnen Individuum als Privatsache überlässt, gewertet werden.

Rascher Zugang zur Aufnahmegesellschaft

- Grundsätzlich betrachtet die EKA das Instrument der Integrationsvereinbarung als eines unter andern Mitteln, Zugewanderten einen möglichst raschen Zugang zur Aufnahmegesellschaft zu ermöglichen.

Verbindliche Grundlage, um Personen, die Tätigkeiten öffentlichen Charakters ausüben, ansprechen zu können

- Die EKA hat sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt zustimmend zur Möglichkeit geäußert, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit Bedingungen zu verknüpfen, sofern es sich um Personen handelt, die beruflich oder nebenberuflich Tätigkeiten öffentlichen Charakters ausüben (z.B. seelsorgerliche Dienste, Vermittlung von heimatlicher Sprache und Kultur). Als Schlüsselpersonen sind sie gefordert, nicht nur über Kenntnisse der hiesigen gesellschaftlichen Verhältnisse zu verfügen, sondern auch etwa mit schweizerischen Kollegen über komplexere Sachverhalte in der lokalen Sprache zu kommunizieren.

Kritische Anmerkungen

Aus der Sicht der EKA ist bezüglich Integrationsvereinbarungen allerdings eine Reihe von kritischen Anmerkungen anzubringen.

Einseitige Perspektive der Verpflichtung

- Mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung werden ausschliesslich Personen ausländischer Herkunft anvisiert. Das Ausländergesetz sieht vor, dass sich die Aufnahmegesellschaft ebenfalls um ein einvernehmliches Zusammenleben bemühen sollte. Es wäre zu überlegen, ob man deshalb nicht etwa auch Personen, die sich explizit fremdenfeindlich verhalten, auf eine Integrationsvereinbarung verpflichten müsste.

Reduktion des Integrationsprozesses auf einen einmaligen Akt

- Integrationsvereinbarungen suggerieren, Integrationsprozesse könnten über einen "Vertrag" abgewickelt werden. Der Vielschichtigkeit solcher Prozesse kann jedoch mittels Abschluss eines Vertrags nicht Rechnung getragen werden.

Gefahr von Rechtsungleichheit und Willkür

- Integrationsprozesse gestalten sich individuell sehr unterschiedlich. Ein allfälliger Abschluss einer Vereinbarung müsste diesen Umstand berücksichtigen bei gleichzeitiger möglichst rechtsgleicher Behandlung der betroffenen Migrantinnen und Migranten. Es bleibt unklar, wann mit wem und zu welchem Zweck eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird.

- Integrationsvereinbarungen können nur mit Angehörigen von Drittstaaten getroffen werden. EU-Bürgerinnen und Bürger können nicht verpflichtet werden, sich an einer solchen Massnahme zu beteiligen. Damit werden zwei Kategorien von Ausländerinnen und Ausländer geschaffen, und den tatsächlichen Bedürfnissen wird nicht entsprochen. Ein türkischer und bulgarischer Staatsangehöriger kommen vermutlich mit ähnlich gelagerten Voraussetzungen in die Schweiz.
- Die erläuternden Bestimmungen zur Verordnung legen nahe, dass es kaum angebracht wäre, von hoch qualifizierten Personen den Besuch eines Integrationskurses zu verlangen. Damit ergibt sich eine weitere Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen selbst – zwischen gut Gebildeten und weniger gut Gebildeten bzw. solchen, bei denen man befürchtet, sie könnten Probleme verursachen.
- Die Kompetenz zur Einführung von Integrationsvereinbarungen liegt bei den Kantonen. Es ist davon auszugehen, dass das föderale System auch im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen unterschiedliche Bedingungen formulieren wird, wer und unter welchen Voraussetzungen eine solche Vereinbarung eingehen soll.

Ungleiche Vertragspartner

- Bei einer Integrationsvereinbarung handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. Dabei treten zwei sehr ungleiche Partner in Beziehung zueinander. Es stellt sich die Frage, inwiefern hier überhaupt Verhandlungsspielraum besteht, wie dies üblicherweise bei Vereinbarungen der Fall ist.

Überbewertung von landessprachlichen Kenntnissen als Indikator für Integration

- Bei Integrationsvereinbarungen soll der Erwerb landessprachlicher Kenntnisse eine prominente Rolle spielen. Sprachliche Kenntnisse sind zwar ein wichtiges Instrument, um sich im neuen gesellschaftlichen Umfeld bewegen zu können, sie können jedoch niemals per se ein Integrationsziel darstellen. Die vermeintlich objektive Messbarkeit von Sprachkenntnissen führt dazu, dass Sprache als Indikator von Integration überbewertet wird.

Hoher bürokratischer Aufwand

- Ein seriöser Umgang mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung bedingt zusätzliche personelle Ressourcen mit entsprechendem Know-how bei der Beurteilung der einzelnen Fälle. Es ist zu befürchten, dass damit ein unverhältnismässig hoher bürokratischer Aufwand verbunden ist. Es fragt sich, ob die bestehenden Gefässe von Case Management in verschiedenen Zusammenhängen (z.B. im Rahmen von Schule, Berufsberatung, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe etc.) nicht genügen.

Empfehlungen

Integrationsvereinbarungen sind Teil der gesetzlich vorgesehenen Mittel, um die Integration von Zugewanderten unterstützen zu können. Die EKA ist allerdings skeptisch in Bezug auf die Durchführbarkeit und Wirksamkeit dieses Instruments. Sollten Integrationsvereinbarungen dennoch zur Anwendung kommen, empfiehlt die EKA, folgende Punkte zu berücksichtigen:

Schaffung eines günstigen integrationspolitischen Klimas

- "Erfolgreiche Integration" hängt nicht allein vom Willen der Zugewanderten ab, sondern auch davon, wie sich die Aufnahmegesellschaft verhält. Vor diesem Hintergrund sind Politik und Gesellschaft gefordert, dazu beizutragen, ein günstiges Klima zu schaffen und eine Willkommenskultur zu entwickeln.

Einbettung in umfassendes Konzept von Integration und Abbau von Integrationshemmnissen

- Integrationsvereinbarungen müssen in ein umfassendes Konzept der Integration eingebettet werden. Dazu gehören ein systematischer Abbau von Integrationshemmnissen durch Sensibilisierung öffentlicher und privater Institutionen für die Anliegen von Migrantinnen und Migranten.

ten, die umfassende Information und Beratung bei Fragen des Zugangs zu Bildung, Arbeit, Wohnung, Gesundheitswesen, politischer Partizipation etc.

Anreize anstelle von Sanktionen

- Integrationsvereinbarungen sollen als unterstützendes Instrument und nicht als Sanktionsmassnahme eingesetzt werden. In diesem Sinne ist etwa die frühzeitige Erteilung einer Niederlassung als ein solcher Anreiz durchaus zu begrüßen. Auch könnte der Besuch eines Integrationskurses als positive Anstrengung veranschlagt werden, sollte sich z.B. zeigen, dass eine Person von Arbeitslosigkeit bedroht ist oder auf Sozialhilfe angewiesen ist und damit eben *nicht* befürchten muss, ausgewiesen zu werden. Auch muss im Rahmen des Familiennachzugs der Anspruch auf Zusammenleben der Familie höher gewichtet werden als die erfolgreiche Absolvierung eines Integrationskurses.

Perspektive einer längerfristigen Aufenthaltsdauer als Kriterium

- Laut gesetzlicher Grundlage können auch Kurzaufenthalter/innen dazu verpflichtet werden, einen Integrationskurs zu absolvieren (Art. 54,1 AuG). Diese Bestimmung macht wenig Sinn. Vielmehr sollte stattdessen das Kriterium der längeren Aufenthaltsperspektive gelten. Im Sinne der Gleichbehandlung sollten auch Hochqualifizierte angesprochen werden.

Qualitativ und quantitativ ausreichende Angebote

- Integrationsvereinbarungen sollen nur dort eingesetzt werden, wo auch genügende und qualitativ gute Angebote bestehen. Ausserdem sollten Angebote von Integrationskursen so ausgestaltet sein, dass sie auch unterschiedlichen Bedürfnissen der Kursbesucherinnen und -besucher (Kinderbetreuung, Kurszeiten, Standorte oder Kosten) Rechnung tragen.

Gesamtschweizerisches Sprachförderungskonzept

- Bei der Konkretisierung der Inhalte von Integrationsvereinbarungen sollte zugewartet werden, bis die notwendigen Grundlagen im Rahmen eines Sprachförderungskonzepts für die Schweiz (mit allfälligen Besonderheiten für die Sprachregionen) erarbeitet sind. Damit kann möglichen unterschiedlichen Ausgestaltungen in den verschiedenen Kantonen mit Folgen der Ungleichbehandlung entgegengewirkt werden.

Integrationsvereinbarung

Auszug aus dem Entwurf der VIntA vom 28. März 2007

Art. 5 Integrationsvereinbarung

1 Bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung können die zuständigen Behörden mit Ausländerinnen und Ausländern Integrationsvereinbarungen abschliessen.

2 Die Integrationsvereinbarung hält nach Prüfung des Einzelfalles die Ziele, die vereinbarten Massnahmen sowie die Folgen im Falle einer Nichterfüllung fest.

3 Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere die Förderung des Erwerbs einer Landessprache sowie von Kenntnissen über:

- a. die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;
- b. das schweizerische Rechtssystem;
- c. die grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben ist.

Art. 6 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

1 Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, können zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen wie Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden.

2 Kommen sie dieser Verpflichtung ohne entschuldbaren Grund nicht nach, können die Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht oder nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe d AsylG gekürzt werden.

3 Die erfolgreiche Teilnahme an einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogramm wird bei der Prüfung um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AuG mitberücksichtigt.

Art. 7 Tätigkeiten mit öffentlichem Charakter

1 Ausländerinnen und Ausländer, die eine Tätigkeit mit öffentlichem Charakter ausüben, wie religiöse Betreuungspersonen oder Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur, kann eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie:

- a. Kenntnisse einer Landessprache auf dem Sprachniveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates aufweisen;
- b. über die nötigen Fähigkeiten verfügen, um ihre spezifische Tätigkeit auszuüben und dabei den von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländern Kenntnisse nach Artikel 5 Absatz 3 vermitteln.

2 Ausnahmsweise kann die Bewilligung erteilt werden, wenn sich die betroffenen Personen in einer Integrationsvereinbarung nach Artikel 5 verpflichten, das Sprachniveau B1 bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erreichen.

3 Sie sind zudem verpflichtet, bei Bedarf zwischen der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung sowie den schweizerischen Behörden zu vermitteln.

4 Die Bewilligung wird verweigert oder nicht verlängert, wenn ein Widerrufsgrund nach Artikel 62 AuG in Verbindung mit Artikel 79 der Verordnung vom ... über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vorliegt.