

Der
Integrationsbegriff
im Gesetz



Leitfaden

für den Umgang mit den
neuen Bestimmungen

Die genannten Empfehlungen der EKA zum Thema «Integration als Gesetzesbegriff» sind die Ergebnisse aus intensiven Gesprächen mit Vertretern verschiedenster Fachkreise. So führte die EKA Hearings mit Vertretern der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden, mit Vertretungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, mit Experten aus Sozial- und Rechtswissenschaften sowie mit Vertretungen des Verbands der kantonalen Migrationsämter VKM und der Integrationsdelegierten KID durch. Im Rahmen der Plenarversammlung vom Mai und September 2005 verabschiedete die EKA die nachfolgenden Empfehlungen. Die EKA steht Ihnen für weitere Informationen jederzeit zur Verfügung und bietet ihre Unterstützung bei der praktischen Umsetzung der Empfehlungen an.

Herausgeberin

Eidgenössische
Ausländerkommission
Quellenweg 9
3003 Bern-Wabern

eka-cfe@bfm.admin.ch
www.eka-cfe.ch

Im Februar 2006 ist die revidierte Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) in Kraft getreten. Das neue Ausländergesetz (AuG) wurde im Parlament verabschiedet. Eventuell kommt es im Verlaufe von 2006 zu einer Volksabstimmung. Sollte das Gesetz angenommen werden, würde **der Begriff der Integration als Gesetzesbegriff** verankert. Im Falle einer Ablehnung des Gesetzes wird der Begriff der Integration eine etwas weniger prominente, aber dennoch wichtige Rolle spielen. Auch die bisherige Praxis der Migrationsämter orientierte sich etwa bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen an der Frage, ob eine Person «integriert» ist.

Eine Anzahl **neuer Bestimmungen** verknüpft den Integrationsbegriff mit den konkreten Aufgaben der Migrationsbehörden; zum Beispiel bei den Einreise- oder Aufenthaltsbewilligungen.

Für die Behörden in Kantonen und Gemeinden, in deren Kompetenz die Umsetzung der neuen Bestimmungen liegt, bedeutet dies **zahlreiche Veränderungen** ihrer bisherigen Praxis. Beispielsweise haben sie in Zukunft den «Grad der Integration» von Migrantinnen und Migranten als Kriterium zu berücksichtigen, wenn es darum geht, Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen. Oder aber sie können Bedingungen, wie den Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses, an die Erteilung einer Bewilligung knüpfen. Die konkrete Umsetzung liegt grossenteils im Ermessen der zuständigen Migrationsbehörde in Kanton und Gemeinde und stellt diese somit vor die schwierige Aufgabe, die neuen Bestimmungen mit Praxis zu füllen.

Mit dem vorliegenden Leitfaden möchte die EKA den zuständigen Personen in Gemeinden und Kantonen bei der Umsetzung und Konkretisierung der neuen Gesetze kompetente und praxisnahe Hilfestellung geben. Der Leitfaden soll einen **Überblick über die wichtigsten Gesetzesänderungen sowie deren konkrete Auswirkungen auf die Praxis** geben. Zudem möchte die EKA als vom Bundesrat ernanntes beratendes Gremium im Bereich Integration und Migration konkrete Empfehlungen abgeben, wie in der Praxis mit dem neuen Begriff der Integration umgegangen werden kann, um den Grundsätzen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung bestmöglich Rechnung zu tragen. Dazu lädt sie die Migrationsbehörden und die Fachstellen für Integration zu einer engen Zusammenarbeit ein.



INTEGRATION ALS BEGRIFF IM GESETZ

Art. 4 AuG¹ Integration

1 **Ziel der Integration** ist ein Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.

2 Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.

3 Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung in die Gesellschaft als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.

4 Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen.

Weitere Konkretisierungen beinhaltet die Integrationsverordnung (VIntA²):

Art. 3 Grundsätze und Ziele

1 Die Integration ist eine Querschnittsaufgabe, welche von der Gesellschaft und den eidgenössischen, kantonalen, kommunalen und lokalen Behörden zusammen mit den Ausländerorganisationen wahrzunehmen ist.

2 Sie umfasst Bestrebungen, die:

- a. das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung fördern;
- b. das Zusammenleben auf der Basis gemeinsamer Grundwerte und Verhaltensweisen erleichtern;
- c. Ausländerinnen und Ausländer mit dem Aufbau des Staates, den gesellschaftlichen Verhältnissen sowie den Lebensbedingungen in der Schweiz vertraut machen;
- d. günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit, die Mitverantwortung und die Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am gesellschaftlichen Leben schaffen.

3 Sie setzt sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.

Art. 3a Abs. 1 Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration

1 Ausländerinnen und Ausländer tragen zu ihrer Integration bei, indem sie namentlich:

- a. die rechtsstaatliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien respektieren;
- b. eine Landessprache erlernen;
- c. den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekunden.

¹ Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005.

² Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), Änderung vom 7. September 2005; in Kraft ab dem 1. Februar 2006.

INTEGRATION ALS BEGRIFF IM GESETZ

Bemerkungen der EKA

Wie in den gesetzlichen Bestimmungen festgehalten, versteht auch die EKA Integration als einen fortwährenden Prozess, der alle Menschen unserer Gesellschaft betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich auf diesen Prozess einzulassen. Integration setzt Gleichberechtigung und Chancengleichheit voraus, beinhaltet Möglichkeiten der Partizipation und des konstruktiven Umgangs mit Konflikten. Bezüglich der Integration von Migrantinnen und Migranten bedeutet dies, dass sowohl die Zugewanderten sich darum bemühen, sich in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren als auch die Einheimischen gewillt sind, Offenheit, Respekt und Anerkennung gegenüber Eingewanderten zu praktizieren.

Dass der Begriff der Integration in gesetzliche Bestimmungen aufgenommen wird, bringt Chancen mit sich, birgt aber auch gewisse Gefahren. Die Chancen liegen besonders darin, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und somit die Integrationsförderung bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen erhält. Andererseits birgt die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis grosse Risiken. Es besteht die Gefahr der Ungleichbehandlung, wenn die Behörden jedes Kantons und jeder Gemeinde ihre Ermessensspielräume unterschiedlich interpretieren. Wird zu detailliert festgelegt, wer denn nun als integriert zu gelten habe, besteht die Gefahr, dass Integration nicht mehr als gesamtgesellschaftlicher Prozess wahrgenommen wird, sondern als konkret messbarer Zustand mit genau festgelegten Kriterien. Hiermit würde der Komplexität des Integrationsprozesses nicht Rechnung getragen. Beispielsweise darf die enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration nicht dazu führen, dass der gesamte Integrationsprozess auf die Sprachkenntnisse einer Person reduziert wird und alle anderen – insbesondere die gesellschaftlichen Aspekte – vernachlässigt werden.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Integration und Zulassung

Art. 23 Abs. 1 und 2 AuG Persönliche Voraussetzungen

1 Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit können nur Führungskräften, Spezialistinnen und Spezialisten und anderen qualifizierten Arbeitskräften erteilt werden.

2 Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen müssen zusätzlich die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine **nachhaltige Integration** in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld **erwarten** lassen.

Empfehlungen der EKA

Die Zulassungspolitik wird heute primär durch die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bestimmt. Zugelassen wird, wer über einen Arbeitsvertrag verfügt. Das neue Gesetz bringt hier eine Änderung. Es schreibt vor, dass bei der Zulassung einer Person auch deren **individuelles Potenzial zur Integration** beachtet werden muss.

Bei der Beurteilung des Integrationspotenzials sollten folgende Kriterien beachtet werden:

- Keine Einschränkungen aufgrund von **Geschlecht, Rasse/Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, Zivilstand, sexueller Orientierung** (Art. 8, Abs. 2 Bundesverfassung). Das **Alter** sollte **kein vorrangiges** Selektionskriterium sein.
- Die **berufliche Qualifikation** einer Person gilt als primäres Kriterium.
- Bei Zweifeln in Bezug auf die berufliche Qualifikation können folgende Aspekte (nicht kumulativ!) zur positiven Beurteilung herangezogen werden:
 - **Mehrsprachigkeit** (auch Nicht-Landessprachen), da mehrsprachige Personen in der Regel schneller eine weitere Sprache erlernen.
 - **Kenntnisse/Ausbildungen in mehreren Berufsfeldern**, da diese auf eine grössere berufliche Anpassungsfähigkeit schliessen lassen.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Integration und Niederlassung

Art. 34 Abs. 3 und 4 AuG Niederlassungsbewilligung

3 Die Niederlassungsbewilligung kann nach einem kürzeren Aufenthalt [weniger als 10 Jahre] erteilt werden, wenn dafür wichtige Gründe bestehen.

4 Sie kann **bei erfolgreicher Integration**, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden.

Art. 3b Abs. 1 VIntA Berücksichtigung des Integrationsgrads

1 Bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung und bei der Anordnung von Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten, wird der **Integrationsgrad** der Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt.

Empfehlungen der EKA

Mit der Möglichkeit der frühzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren (heute in der Regel zehn Jahre) soll ein Anreiz dafür geschaffen werden, sich möglichst schnell in der Schweiz zu integrieren.

Folgende Kriterien sollten bei der frühzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung beachtet und zur Entscheidungsfindung eine **Fachperson der Integration** (z.B. Integrationsdelegierte/r) beigezogen werden:

- **Sprachkenntnisse:** Die betreffende Person hat die an ihrem Wohnort gesprochene Landessprache erlernt und kann dies mit einem Attest einer öffentlich anerkannten Sprachschule belegen. Im Vordergrund steht dabei die Fähigkeit der Person, **mündlich zu kommunizieren**. Dies kann auch im Rahmen eines Gesprächs bei einer Integrationsfachstelle festgestellt werden. Anvisiert wird in der Regel Niveau A2 (Elementare Sprachverwendung zur Verständigung im Alltag) gemäss des Referenzniveaus im Rahmen des Europäischen Sprachenportfolios.
- Bei Familien sollten **beide Ehepartner** die gestellten Kriterien erfüllen. Ist dies nicht der Fall, zeigen die Migrationsbehörden und Integrationsfachstellen Möglichkeiten auf, auf welche Weise die Sprachkenntnisse verbessert werden können und legen **unter Berücksichtigung des mitgebrachten Bildungsniveaus** entsprechende Zielvereinbarungen fest.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Erkennen bei Wegweisung, Ausweisung und Einreiseverbot

Art. 96 Abs. 1 AuG Ermessensausübung

1 Die zuständigen Behörden berücksichtigen bei der Ermessensausübung [insbesondere bei Wegweisung, Ausweisung oder Einreiseverboten] die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den **Grad der Integration** der Ausländerinnen und Ausländer.

Art. 3b Abs. 1 VintA Berücksichtigung des Integrationsgrads

1 Bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung und bei der Anordnung von Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten, wird der **Integrationsgrad** der Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt.

Empfehlungen der EKA

Bei der Ausübung des Ermessens, insbesondere im Falle von Wegweisungen oder der Verhängung von Einreiseverboten, müssen neue Aspekte des so genannten Integrationsgrades berücksichtigt werden. Dies betrifft nicht nur Personen, welche in der Schweiz gegen das Gesetz verstossen haben, sondern etwa auch Personen aus binationalen Ehen, welche bei einer Scheidung ihren «Aufenthaltszweck» verloren haben.

Nach Meinung der EKA sollte folgendermassen vorgegangen werden:

Eine **Fachperson aus dem Bereich der Integration** (Integrationsdelegierte/r) wird zur Entscheidungsfindung herbeigezogen.

Es wird berücksichtigt, welche **Beziehung** die betroffene Person **zur Schweiz** hat. Dazu sind folgende Kriterien (nicht kumulativ!) zu Gunsten eines Verbleibs der Person zu bewerten:

- Die Person ist in der Schweiz geboren oder aufgewachsen.
- Die Person hat mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert.
- Eltern, Lebenspartner oder Kinder der Person leben in der Schweiz.
- Die Person verfügt in ihrem Herkunftsland über kein soziales Netz.

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Integrationsvereinbarung

Art. 54 Abs. 1 AuG Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

1 Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein **Sprach- oder Integrationskurs** besucht wird. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 43-45). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer **Integrationsvereinbarung** festgehalten werden.

Art. 3c Abs. 1 VintA Besuch eines Sprach- und Integrationskurses

1 Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen, zu deren Aufgaben die religiöse Betreuung oder die Vermittlung von Herkunftssprache und Kultur gehören, kann mit der **Bedingung** verbunden werden, einen **Sprach- und Integrationskurs** zu besuchen.

Empfehlungen der EKA

Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung setzt voraus, dass entsprechende Integrationsförderungsangebote zur Verfügung stehen. Da in den verschiedenen Regionen, Kantonen und Gemeinden der Schweiz die Angebotsstruktur sehr unterschiedlich ist, empfiehlt die EKA, von einer flächendeckenden, alle Zielgruppen einbeziehenden Umsetzung abzusehen.

In Kantonen, wo ein entsprechendes Gesetz oder verbindliches Konzept besteht, empfiehlt die EKA, die Integrationsvereinbarungen, die in Zusammenarbeit mit Fachpersonen der Integration erstellt werden, in ein umfassendes Konzept der Integration einzubetten. Dieses sollte sich nicht ausschliesslich auf das Erlernen der Ortssprache beschränken, sondern auch Zugänge zu Bildung, Erwerbsmöglichkeiten und weiteren zentralen gesellschaftlichen Bereichen erschliessen.

Betreffend **Personen, welche durch die Ausübung ihrer (beruflichen oder neben-beruflichen) Tätigkeit im Interesse der Öffentlichkeit** stehen, sollten besondere Massnahmen getroffen werden: Solche Personen müssen nach Meinung der EKA mit den lokalen Behörden in der Ortssprache kommunizieren können sowie über Grundkenntnisse des schweizerischen Rechtssystems, der politischen Abläufe und der gesellschaftlichen Grundwerte verfügen. Die Kommission empfiehlt daher, die berufliche Zulassung an den Nachweis von Sprachkenntnissen³ zu knüpfen. Gegebenenfalls können diese auch zum Besuch von Integrationskursen verpflichtet werden.

³ Niveau B2 (Selbständige Sprachverwendung in komplexeren Zusammenhängen und Fähigkeit, einen Standpunkt zu erläutern) gemäss des Referenzniveaus im Rahmen des Europäischen Sprachenportfolios

KONKRETE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRAXIS

Informationspflicht der Behörden und Institutionen

Art. 56 Abs. 1-3 AuG Information

1 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten.

2 Ausländerinnen und Ausländer werden auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hingewiesen.

3 Bund, Kantone und Gemeinden informieren die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer.

Art. 3a Abs. 2 VIntA Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration

2 Ausländerinnen und Ausländer werden auf bestehende integrationsfördernde Angebote einschliesslich der Berufs- und Laufbahnberatung hingewiesen.

Empfehlungen der EKA

Das Gesetz schreibt neu eine ausdrückliche Informationspflicht seitens der betreffenden Institutionen fest. Folgende Massnahmen wären nach Meinung der EKA empfehlenswert:

- Schon bei der **Visaerteilung** sollten Antrag Stellende Informationen über die Lebensverhältnisse in der Schweiz sowie die Grundsätze der Bundesverfassung erhalten.
- Es ist notwendig, dass Migrationsbehörden und Integrationsfachstellen neu zugewanderte Personen mit einem **Informationspaket über das Leben in der Schweiz** begrüssen und auf wichtige Adressen und Integrationsangebote hinweisen.
- Die Kantone stellen sicher, dass in Gemeinden regelmässige, kostenlose **Willkommens- und Informationsveranstaltungen** für alle Neuzugezogenen stattfinden. Diese Veranstaltungen informieren umfassend über Angebote in den Bereichen Arbeit, Familie, Bildung, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Soziales Leben/Kultur, Sprachförderung, Sicherheit, u.a.
- Auch **Arbeitgeber und Branchenverbände** sind den zugewanderten Personen bei der Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation behilflich und kommunizieren die entsprechenden Möglichkeiten und Informationen klar. Sie gewähren neu zugewanderten Mitarbeitenden für die Teilnahme an einer solchen Veranstaltung einen freien Arbeitstag.

