



Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integration; AuIG)

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Nationalkommission Justitia et Pax der Schweizer Bischofskonferenz befasst sich aus einer ethischen Perspektive mit Fragen und Problemen, die sich in unserer Gesellschaft stellen. Sie geht dabei von der allen Menschen innewohnenden Würde aus, die eine grundlegende Gleichheit der Menschen begründet und Grundlage ist für die Menschenrechte, die allen gleicherweise zukommen. Das Prinzip der Gleichbehandlung oder der Nichtdiskriminierung beispielsweise sind denn auch als Konkretisierungen der Menschenwürde und der grundlegenden Gleichheit der Menschen zu verstehen.

Bei der Menschenwürde anzusetzen bedeutet, darauf zu achten, wo die Menschenwürde gefährdet oder nicht (genügend) respektiert wird. Konkret gilt ein besonderes Augenmerk daher vulnerablen und benachteiligten Menschen in einer Gesellschaft. Wie bereits biblische Zeugnisse belegen, gehören Fremde in einer Gesellschaft oft zu diesen vulnerablen und benachteiligten Menschen. Das ist auch der Grund, weshalb sich Justitia et Pax immer wieder mit Fragen des Umgangs mit Fremden befasst und sich für eine der Menschenwürde und den Menschenrechten verpflichtete Migrationspolitik ausgesprochen hat.

Eine der Menschenwürde und den Menschenrechten verpflichtete Gesellschaft ist bestrebt, einen Lebensraum zu schaffen, in dem sich für alle gut leben lässt. Ein für alle förderliches Zusammenleben bedingt die Möglichkeit des Teilnehmens und Teilhabens aller, weshalb im Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern der Aspekt der Integration von grosser Bedeutung ist.

Daher begrüssen wir die Bestrebungen des Bundes, die Integration verstärkt zu fördern. Dass er diesbezüglich die Information von Neuzuziehenden verbessern und verstärkte Massnahmen zum Schutz gegen Diskriminierung ergreifen will, halten wir für richtig und wichtig.

Integration ist ein Prozess, der auf verschiedenen Ebenen angesiedelt ist und primär in den unterschiedlichen Lebensbereichen zum Tragen kommen muss. Hierfür braucht es förderliche Bedingungen. Aus sozialetischer Sicht begrüssen wir daher die vom Bund vorgeordnete Stärkung des Regelstrukturansatzes. Da Integration hauptsächlich in Bereichen wie Schule, Bildung, Beruf etc. (vgl. die im erläuternden Bericht S. 2 genannten Bereiche) geschieht bzw. umzusetzen ist, ist dies auch der richtige Ort, bei Bedarf das Instrument der Integrationsvereinbarung einzusetzen. Dieses erweist sich gemäss Erfahrung dann als wirkungsvoll, wenn die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer in persönlichen Gesprächen vor Ort individuelle Beratung und Unterstützung bekommen. Bei Bedarf gibt es in den Regelstrukturen genügend Sanktionsmöglichkeiten. Es braucht daher keinen weitergehenden Einsatz von Integrationsvereinbarungen, wie dies im Gesetzesentwurf vorgesehen ist.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden Integrationsbestrebungen mit fremdenpolizeilichen Massnahmen verknüpft, was Justitia et Pax ablehnt. Integration wird so instrumentalisiert im Dienst einer zusätzlichen Einwanderungssteuerung. Die Verknüpfung mit fremdenpolizeili-

chen Massnahmen ist unnötig, sie führt auch zu einer Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern, die unter das Freizügigkeitsabkommen fallen, und solchen aus Drittstaaten, weil Erstere davon ausgenommen sind. Rechtliche und rechtsethische Gründe sowie Bedenken hinsichtlich Mehraufwand und zusätzlicher Bürokratie sind für weitere Gründe für unsere Position.

2. Stellungnahme zur Gesetzesvorlage

Justitia et Pax nimmt nachfolgend Stellung zu den aus ihrer Sicht zentralen Artikeln der Gesetzesvorlage.

2.1 Art. 26a (neu): Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen

Ausländerinnen und Ausländer, die in ihrer Gemeinschaft im religiösen oder kulturellen Bereich zu Erwerbszwecken eine Betreuungs- oder Lehrfunktion ausüben, haben im Hinblick auf die intendierte Integration eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen ihrer Gemeinschaft und der schweizerischen Öffentlichkeit wahrzunehmen. Deshalb sind entsprechende Sprachkompetenzen von grosser Bedeutung. Eine Aufweichung, wie es Abs. 2 vorsieht, wäre dem nicht förderlich.

⇒ Vorschlag: Art. 26 a Abs. 2 streichen

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

Die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung mit fremdenpolizeilichen Massnahmen zu verknüpfen, wie es neu in den Abs. 4 und 5 vorgesehen ist, halten wir für falsch, dazu ungerecht, weil es hauptsächlich Menschen aus Drittstaaten treffen würde, sowie rechtlich problematisch, weil mit zum Zeitpunkt, an dem einer Einwilligung in eine Integrationsvereinbarung zugestimmt werden muss (um die Aufenthaltsbewilligung zu erhalten oder verlängert zu bekommen), der Inhalt der Integrationsvereinbarung und die damit verbundenen Konsequenzen noch gar nicht bekannt sind.

⇒ Vorschlag: Art. 33 Abs. 4 und 5 streichen

2.3 Art. 34 Abs. 2 Einleitungssatz und Bst. a (betrifft nur den ital. Text) sowie Bst. c (neu) und Abs. 4: Niederlassungsbewilligung

Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Fähigkeit zu knüpfen, sich in einer Landessprache verständigen zu können, halten wir aus denselben Gründen wie bei Art. 33 E-AulG ausgeführt für unzulässig.

⇒ Vorschlag: Art. 34 Abs. 4 letzten Passus „und sie sich gut in einer Landessprache verständigen können“ streichen.

2.4 Art. 42 Abs. 1 und 1bis: Familiennachzug von Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern

Die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ausländischer Ehegatten/Ehegattinnen von Schweizer/innen an die Fähigkeit, sich in einer Landessprache verständigen zu können, oder den manifestierten Willen, sich diese Fähigkeit anzueignen, zu knüpfen, ist aus verfassungs- (Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV) und völkerrechtlicher Sicht (EMRK Art. 8: Recht auf Achtung des Familienlebens) fragwürdig und schafft eine zusätzliche Inländerdiskriminierung, weil Ehegatten/Ehegattinnen von Staatsangehörigen im Rahmen des FZA davon ausgenommen sind.

Zudem widerspricht es dem Integrationsgedanken, wenn sich im Ausland befindliche Ehegatten/Ehegattinnen von dort aus zu Sprachkursen anmelden müssen, weil von dort aus kaum die auf ihre jeweiligen spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenen Angebote auszumachen sind.

⇒ Vorschlag: Art. 42 Abs. 1b streichen.

2.5 Art. 43 Abs. 1 und 1bis: Familiennachzug von Familienangehörigen von Personen mit Niederlassungsbewilligung

Hier gelten für uns (mit Ausnahme der Inländerdiskriminierung, die hier ja nicht zutrifft) dieselben Überlegungen wie bei Art. 42 E-AuIG.

⇒ Vorschlag: Art. 43 Abs. 1b streichen.

2.6 Art. 44 (neu): Familiennachzug von Familienangehörigen von Personen mit Aufenthaltsbewilligung

Hier gelten für uns (mit Ausnahme der Inländerdiskriminierung, die hier ja nicht zutrifft) dieselben Überlegungen wie bei Art. 42 und 43 E-AuIG.

⇒ Vorschlag: Art. 44 Abs. 1d streichen.

2.7 Art. 49a (neu): Ausnahme vom Erfordernis des Sprachnachweises (neu)

J+P lehnt das Erfordernis des Spracherwerbs für ausländische Ehegattinnen/Ehegatten in Art. 42, 43 und 44 E-AuIG wie oben dargelegt. Damit erübrigt sich auch eine Ausnahmeregelung, wie es in Art. 49a neu vorgesehen ist.

Die in Art. 49a E-AuIG erwähnten Ausnahmen haben ihre Berechtigung innerhalb des Systems von Anreiz und Sanktionsmöglichkeiten in den Regelstrukturen.

⇒ Vorschlag: Art. 49a ganz streichen.

2.8 Art. 50 Abs. 1a: Auflösung der Familiengemeinschaft

Der Neuformulierung in Art. 50 Abs. 1a E-AuIG, wo „erfolgreiche Integration“ durch „gut integriert“ ersetzt wurde, können wir zustimmen. In den Fällen, in denen eine gute Integration fehlt, braucht dies aber nicht auf mangelnde Bereitschaft der Betroffenen zurückzuführen sein. Denn es ist hinlänglich bekannt, dass es immer wieder Ehemänner gibt, die ihre

zugezogenen Ehepartnerinnen an einer Integration in unsere Gesellschaft hindern. Aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit ist dem Rechnung zu tragen, weshalb wir eine ergänzende Bestimmung in Art. 50 Abs. 2 E-AuIG vorschlagen. Dies würde auch dem Anliegen entgegenkommen, bei der Integrationsförderung die Anliegen von Frauen besonders zu beachten, wie dies in Art. 53a Abs. 2 E-AuIG zu Recht festgelegt werden soll.

⇒ Vorschlag: Art. 50 wie folgt ergänzen: Abs. 2 Wichtige persönliche Gründe können namentlich vorliegen, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte an der Integration verhindert oder wenn er oder sie Opfer ehelicher Gewalt wurde oder die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.

2.9 Art. 53: Grundsätze; Art. 53b (neu): Integrationsförderung in den Regelstrukturen

Zu Art. 53 E-AuIG: Es reicht nicht aus, Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit zu schaffen. Diese müssten von konkreten Massnahmen begleitet sein, wie sich auch in anderen Bereichen zeigt, wo Chancengleichheit verwirklicht werden soll (beispielsweise Chancengleichheit unter den Geschlechtern oder zwischen Menschen ohne eine und mit einer Behinderung). Wir schlagen daher eine Ergänzung zu Art. 53 Abs. 2 AuIG vor.

Zu Art. 53b (neu) E-AuIG: J+P teilt die Einschätzung, dass den Regelstrukturen eine besondere integrationspolitische Bedeutung zukommt. Denn dort lässt sich die Integrationsförderung realitätsnah und an den Bedürfnissen der betroffenen Personen orientiert umsetzen. Daher begrüssen wir die namentliche Auflistung der für die Integration wichtigsten Strukturen.

⇒ Vorschlag: Art. 53 Abs. 2 wie folgt ergänzen: Angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung und Schutz vor Diskriminierung stellen keine Diskriminierung dar.

2.10 Art. 54: Aufgabenteilung

Gemäss Erläuterungen zum Entwurf soll das föderalistische Modell der Integrationsförderung in den Regelstrukturen sowie der spezifischen Integrationsförderung stärker verankert werden. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Integration vor Ort geschieht. Diese Ausrichtung begrüssen wir. Allerdings wären hier die Kantone und Gemeinden verbindlicher einzubeziehen. Im Dienst einer verstärkten Integrationsförderung liegt auch die Zusammenarbeit mit Institutionen, Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind. In diesem Sinn sprechen wir uns für eine Neuformulierung von Art. 54 Abs. 4 und 5 E-AuIG aus.

⇒ Vorschlag: Art. 54 Abs. 4 wie folgt ändern: Die Kantone ~~setzen die Anliegen der Integration~~ legen die Integrationspolitik in ihren Zuständigkeitsbereichen fest und setzen sie um. Sie sorgen dafür, dass die kantonalen Behörden gemeinsam mit den zuständigen kommunalen Behörden Massnahmen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung treffen und umsetzen. Sie bezeichnen für das BFM eine Ansprechstelle für Integrationsfragen und ~~sorgen für~~ stellen den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Gemeinden und weiteren Beteiligten sicher.

2.11 Art. 56: Finanzielle Beiträge

Die finanziellen Beiträge dienen dazu, die vorgesehene Integrationsförderung tatsächlich umsetzen zu können. In dieser Hinsicht teilen wir die von Caritas Schweiz in ihrer Vernehmlassungsantwort geäusserten Bedenken und Vorschläge. In diesem Sinn spricht sich Justitia et Pax auch für eine Änderung von Art. 56 Abs. 2 E-AuIG aus.

⇒ Vorschlag: Art. 56 Abs. 2 wie folgt ändern: Die Beiträge für vorläufig aufgenommene Personen, anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, für die der Bund den Kantonen die Sozialhilfekosten nach Artikel 87 dieses Gesetzes und nach den Artikeln 88 und 89 AsylG 3 vergütet, werden den Kantonen als Integrationspauschalen ~~oder durch Finanzierung von kantonalen Integrationsprogrammen gewährt. Sie können von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Gruppen eingeschränkt werden.~~ gewährt.

2.12 Art. 58a (neu): Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen

Gemäss obigen Ausführungen spricht sich Justitia et Pax dagegen aus, Integrationsvereinbarungen als fremdenpolizeiliches Instrument einzusetzen, das zudem nur gegenüber Angehörigen von Drittstaaten zum Tragen käme.

⇒ Vorschlag: Gesamten Art. 58a (neu) streichen.

2.13 Art. 58b (neu): Beitrag der Arbeitgeber zur Integration

Ein Bereich, in dem Integration stattfinden sollte, ist der Bereich der Erwerbsarbeit. Gemäss Subsidiaritätsprinzip tragen hier auch die Arbeitgeber eine Verantwortung. Daher begrüsst es Justitia et Pax, wenn deren zu leistender Beitrag im Gesetz aufgeführt wird. Der vorliegende Gesetzesvorschlag stellt aber lediglich eine Erklärung ohne verbindlichen Charakter dar. Justitia et Pax regt daher an, dafür zu sorgen, dass Arbeitgeber ihre Aufgabe tatsächlich wahrnehmen. Um auch im Bereich der Erwerbsarbeit Chancengleichheit zu verwirklichen und Diskriminierung vorzubeugen, braucht es weitergehende Massnahmen wie beispielsweise Anerkennung von Diplomen, gezielte Förderung von Lehrstellensuchenden mit Migrationshintergrund, Abbau von strukturellen Hürden in Betrieben oder Massnahmen, die diskriminierende Anstellungsregeln und Einstellungspraxen unterbinden.

2.13 Art. 83a (neu): Vorläufige Aufnahme mit Integrationsvereinbarung

Die vorläufige Aufnahme wird erteilt, wenn der Vollzug der Weg- und Ausweisung nicht durchführbar ist. Ob die Durchführbarkeit eines Weg-/Ausweisungsvollzugs gegeben ist, ist weder vom Eingehen noch von einer allfälligen Verweigerung einer Integrationsvereinbarung abhängig. Die in Art. 83a (neu) E-AuIG vorgesehene Bestimmung ist folglich nicht konform mit der Gesetzessystematik.

Wenn vorläufig aufgenommene Personen Sozialhilfe beziehen, kann die kantonale Gesetzgebung diese verpflichten, sich um ihre berufliche Integration zu bemühen. Zur Durchsetzung einer solchen Verpflichtung verfügt das kantonale Sozialhilferecht über die hierfür notwendigen Massnahmen. Über eine solche Verpflichtung zu verfügen, liegt also in der Kompetenz der Kantone und ist nicht mit der Erteilung oder Verlängerung der vorläufigen Aufnahme verbunden, die ohnehin vom Bundesamt für Migration verfügt würde, und ist so beizubehalten.

⇒ Vorschlag: Gesamten Art. 83a (neu) streichen.

2.14 Art. 84 Abs. 5 (neu): Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme

Ausgehend von der Stellungnahme zu Art. 58a E-AuIG schlägt Justitia et Pax eine Änderung von Art. 84 Abs. 5 E-AuIG vor.

⇒ Vorschlag: Art. 84 Abs. 5 wie folgt ändern: Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der familiären Verhältnisse, der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat, der Integration und gegebenenfalls der Erfüllung der Integrationsvereinbarung (Art. 58a) vertieft geprüft.

19. März 2012

Béatrice Bowald, Dr. theol., wiss. Mitarbeiterin Justitia et Pax