



**Die “Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes“
des Bundesrates in Bezug zu Essers Sozialintegration
Eine Dokumentenanalyse**

Nicolas Möckli

Eingereicht bei: Prof. Dr. phil. Esteban Piñeiro

**Bachelor Thesis an der Hochschule für Soziale Arbeit,
Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten**

**Eingereicht im Januar 2018
zum Erwerb des Bachelor of Arts in Sozialer Arbeit**

Abstract

Diese Arbeit geht folgender Fragestellung nach: "Welche Aspekte der Sozialintegration nach Hartmut Esser zeigen sich in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes?". Es wird eine Dokumentenanalyse durchgeführt, um relevante Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Integrationsverständnisses herauszukristallisieren. Die vier Dimensionen (Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation) von Essers Sozialintegration dienen dabei als Hauptanknüpfungspunkte.

Die Dokumentenanalyse hat ergeben, dass der Bundesrat in seiner Botschaft insbesondere die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und des Spracherwerbs im Integrationsprozess von Migranten und Migrantinnen hervorhebt. Diese Aspekte sieht auch Esser in seiner Sozialintegration als Schlüsselfunktionen beim Integrationsvorgang.

Für die Soziale Arbeit stellt sich die Frage, inwiefern sich die integrationspolitische Haltung des Bundesrates mit ihrem Integrationsbild vereinbaren lässt.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	4
2	METHODISCHES VORGEHEN	8
2.1	DOKUMENTENANALYSE	8
2.2	KONKRETES VORGEHEN	10
3	BESCHREIBUNG “BOTSCHAFT ZUR ÄNDERUNG DES AUSLÄNDERGESETZES“ DES BUNDESRAATES	11
3.1	INHALTE UND ECKDATEN	11
3.2	EINORDNUNG NACH DEN KRITERIEN VON FLICK	12
4	SOZIALINTEGRATION NACH HARTMUT ESSER	15
4.1	SOZIALES SYSTEM UND INTEGRATION	15
4.2	SOZIALINTEGRATION	17
4.3	BEGRÜNDUNG DER LITERATURAUSWAHL UND FACHLICHE EINORDNUNG	23
5	BEZUG ZUR SOZIALEN ARBEIT	26
5.1	THEORETISCHER BEZUG	26
5.2	PRAKTISCHER BEZUG	27
6	“BOTSCHAFT ZUR ÄNDERUNG DES AUSLÄNDERGESETZES“ DES BUNDESRAATES	30
6.1	DOKUMENTENANALYSE	30
6.2	ERGEBNISSE DER DOKUMENTENANALYSE	40
7	SCHLUSSFOLGERUNG	44
7.1	BEANTWORTUNG DER FRAGESTELLUNG	44
7.2	KRITISCHE DISKUSSION	46
7.3	RELEVANZ FÜR DIE SOZIALE ARBEIT	47
8	QUELLENVERZEICHNIS	49
8.1	LITERATURVERZEICHNIS	49
8.2	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	51
9	ANHANG	52

1 Einleitung

Vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes von 2012 und will diese durch ein Paradigma von Essers Integrations- und Assimilationstheorie analysieren. In der folgenden Einleitung wird die Fragestellung dieser Arbeit hergeleitet und beschrieben, weshalb auch für die Soziale Arbeit eine gewisse Relevanz in der Bearbeitung dieses Themas besteht.

Die weltweite Migration ist in den letzten Jahrzehnten aus unterschiedlichen Gründen um ein Vielfaches gewachsen (vgl. Han 2010: 1). Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahre 2008 die Schwelle von 200 Millionen Migranten und Migrantinnen überschritten wurde und bis zum Jahre 2050 auf 230 Millionen steigen wird (vgl. Han 2010: 1). Die Schweiz ist eines der Länder, welches im westeuropäischen Vergleich prozentual einer der höchsten Ausländeranteile vorzuweisen hat (vgl. Weiss 2003: 16). Angesichts dieser Tatsachen scheint es nicht verwunderlich und ist geradezu zwingend, dass sich auch die Politik mit dem Migrationsfluss auseinandersetzt.

In den letzten Jahren hat sich in den westeuropäischen Ländern besonders der Integrationsbegriff im Migrationsdiskurs etablieren können und es wird verstärkt in die Integrationspolitik investiert. Mittlerweile ist man sich auch in der Schweiz parteiübergreifend einig, dass Integration als politische Leitlinie dienen soll (vgl. Prodolliet 2006: 1).

In der heutigen schweizerischen Integrationspolitik spielt das Prinzip "Fördern und Fordern" eine immer wichtigere Rolle. Es ist bereits in den verschiedensten nationalen, kantonalen und kommunalen Integrationsprogrammen und Positionspapieren zu finden (vgl. Wicker 2009: 24). Ein solches Dokument ist unter anderem die "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes" des Bundesrates aus dem Jahre 2013, in welcher dieser dem National- und Ständerat einen Vorschlag zu einer Gesetzesänderung in Bezug auf die Integration unterbreitet. Gleich zu Beginn des Dokumentes wird festgehalten, dass die Revision die Absicht verfolgt, die Chancengleichheit zu fördern, das Potential der Vielfalt zu nutzen aber auch die Eigenverantwortung der Migranten und Migrantinnen einzufordern (vgl. Schweizerischer Bundesrat: 2013: 1).

Das Dokument vermag daher durchaus eine gewisse Grundhaltung der schweizerischen Integrationspolitik widerzuspiegeln.

Nicht nur in der Politik, auch in der Wissenschaft wird das Thema Migration schon seit einiger Zeit diskutiert. So setzte die soziologische Fakultät der Universität Chicago bereits in den 1920er Jahren einen Forschungsschwerpunkt auf die Migration (vgl. Han 2010: 1). Im deutschsprachigen Raum wurde der migrationssoziologische Diskurs erst in den 1980er Jahren und damit wesentlich später lanciert (vgl. Han 2010: 1).

Hartmut Esser war einer der ersten deutschsprachigen Soziologen, die sich mit der Migration auseinandergesetzt haben. So hat er 1980 mit seinem Buch „Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten“ einen wichtigen Beitrag zum soziologischen Integrationsdiskurs geleistet (vgl. Schulte/Treichler 2010: 47).

Essers Integrationstheorien genossen in der politischen Migrationsdebatte eine hohe Rezeption (vgl. Hetfleisch 2013: 226). Er definiert die Integration allgemein als Beziehung verschiedener Teile, welche in einer Abgrenzung zu ihrer Umgebung stehen (vgl. Esser 2006: 23). Esser beschreibt aber auch den spezifischen Vorgang der Integration bei Migrationsbewegungen und erarbeitet eine ausführliche Theorie dazu. Ausserdem differenziert er bei der Integration unter anderem zwischen der Sozial- respektive der Systemintegration (vgl. Esser 1980, 1999, 2001, 2006). Die Systemintegration zielt auf übergeordnete Strukturen, während die Sozialintegration auf das Individuum fokussiert (vgl. Esser 2006: 23). Besonders die Sozialintegration gilt als fassbar und wird in der Wissenschaft und in der Politik, oft rezipiert (Hetfleisch 2013: 213). Essers Integrations- theorie wird im Fachdiskurs jedoch auch kontrovers diskutiert (vgl. Hetfleisch 2013: 226). Diese Kritik wird im Verlauf der vorliegenden Arbeit aufgenommen und kommentiert.

Im Gegensatz zu anderen Integrationstheorien findet Essers Theorie in der Politik durchaus Gehör und scheint daher besonders geeignet, um den Integrationsbegriff in der Politik zu analysieren.

Nicht zuletzt beschäftigt sich auch die Soziale Arbeit immer häufiger mit dem Thema Integration. Die soziale Integration ist gar im Berufskodex für Professionelle der Sozialen Arbeit als eines der Ziele der sozialarbeiterischen Tätigkeit gelistet (vgl. AvenirSocial 2010: 9). Natürlich muss angemerkt werden, dass sich die hier beschriebene Form der Integration nicht ausschliesslich auf Migranten und Migrantinnen bezieht, sondern sämtliche Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit beinhaltet, wie zum Beispiel die Integration von Drogenabhängigen.

Hochuli Freund und Stotz glauben ebenso, dass die Soziale Arbeit die Aufgabe hat, die soziale Integration ihrer Klientel zu ermöglichen. Sie soll erreichen, dass alle Personen Zugang zu sämtlichen relevanten Bereichen der Gesellschaft haben (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2013: 53). Unter diese Definition fällt natürlich auch der Vorgang der Integration von Migranten und Migrantinnen in die Gesellschaft des Einwanderungslandes.

Thiersch und Grunwald verstehen in ihrem Konzept der lebensweltorientierten Sozialen Arbeit die Integration als Nichtausgrenzung, Gleichheit in den Grundansprüchen und Anerkennung im Recht auf Verschiedenheit (vgl. Grunwald/Thiersch 2004: 26).

In den Theorien der Sozialen Arbeit wird nicht immer spezifisch auf die Integration von Migranten und Migrantinnen eingegangen, es wird vielmehr der allgemeine Prozess der Integration in die Gesellschaft beschrieben.

Die Soziale Arbeit befasst sich nicht nur mit dem Integrationsbegriff als solches, sondern auch mit ihrer Rolle im Migrationsbereich. Der spezifische Bereich der Migration und Integration ist ohne Zweifel ein Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit. So beschreibt Friedhelm Vahsen, dass die Soziale Arbeit den gesellschaftlichen Auftrag der Integrationsunterstützung und –gestaltung übernommen hat. Dabei sei jedoch der Fehler begangen worden, dass die Soziale Arbeit keine eigenen Ziele im Integrationsbereich von Migranten und Migrantinnen definiert habe, sondern jene vordefinierte, problemfokussierte Haltung der Politik und der Gesellschaft übernommen worden sei (vgl. ebd. 2000: 66).

Für die Soziale Arbeit mit Migranten und Migrantinnen sind zwei Strukturen besonders relevant – die Öffentlichkeit und die Politik als externe und die Profession, Organisationen/Institutionen und Adressaten als interne Indikatoren (vgl. Vahsen 2000: 70). Das Problem sieht Vahsen darin, dass die Soziale Arbeit im Migrations- und Integrationsbereich immer mehr durch die Marktorientierung und den Konkurrenzkampf gesteuert wird (vgl. ebd. 2000: 72).

Die Soziale Arbeit sollte aber eigentlich an der Gestaltung der sozialen Ebene einer Gesellschaft arbeiten (vgl. Zacharaki et. Al. 2007: 9). Sie hat die Aufgabe, die Integrationsperspektive der Migranten und Migrantinnen zu deuten und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Eine interkulturelle Orientierung ist daher für die Soziale Arbeit unabdingbar (vgl. ebd. 2007: 10).

Wie diese Ausführungen zeigen, befasst sich die Soziale Arbeit ebenfalls mit dem Thema der Migration und sieht darin eines ihrer Arbeitsfelder. Ausserdem scheint die Politik ein massgeblicher Indikator für die Soziale Arbeit im Migrationsbereich zu sein.

Der Bezug der Sozialen Arbeit zur Migrations- und Integrationspolitik ist durch diese Überlappungen unweigerlich vorhanden. Die integrationspolitische Haltung der Schweiz bestimmt das Handlungs- und Anforderungsprofil der Sozialen Arbeit im Migrationsbereich massgeblich (vgl. Többe-Schukalla 2014: 217).

Eine Analyse der bundesrätlichen "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes" in Bezug zu Essers Sozialintegration ist daher aus folgenden Gründen für die Soziale Arbeit relevant. Sie sieht den Integrationsbereich von Migrantinnen und Migranten als eines ihrer Arbeitsfelder. Des Weiteren ist gesellschaftliche Integration unter anderem eine Zieldimension der Sozialen Arbeit. Wie beschrieben hat Essers Sozialtheorie durchaus Einfluss auf den integrationspolitischen Diskurs. Die aus der Diskussion entstehende integrationspolitische Haltung des Staates hat wiederum Einfluss auf die Aufgaben der Sozialen Arbeit.

Nach diesen Ausführungen erscheint es durchaus sinnvoll zu klären, welche Aspekte aus Essers Sozialintegration sich in einem Dokument finden lassen, welches die Haltung des Staates bezüglich des Integrationsvorgangs bei Migranten und Migrantinnen widerspiegelt.

Daraus ergibt sich folgende Fragestellung:

"Welche Aspekte der Sozialintegration nach Hartmut Esser zeigen sich in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes?"

Als methodisches Vorgehen zur Beantwortung dieser Fragestellung wird eine Dokumentenanalyse als geeignet erachtet. Wie dabei konkret vorgegangen wird, soll im nächsten Kapitel geschildert werden.

2 Methodisches Vorgehen

In der vorliegenden Arbeit wird, wie bereits erwähnt, eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Es soll zuerst erläutert werden, was eine Dokumentenanalyse ist, was sie beinhaltet und welche Kriterien dabei berücksichtigt werden müssen. In einem weiteren Unterkapitel wird dann das konkrete Vorgehen für diese Arbeit beschrieben.

2.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse ist eine Methode der qualitativen Sozialforschung und befasst sich, wie es der Name bereits sagt, mit Dokumentationen jeglicher Art.

In der heutigen Gesellschaft wird in vielen Lebensbereichen dokumentiert, sei es im Privaten wie auch im Beruflichen, von der Geburts- bis zur Sterbeurkunde oder vom Arbeitszeugnis bis zum Sitzungsprotokoll (vgl. Flick 2017: 321). Ein Dokument kann als standardisierter Artefakt verstanden werden, der meist in bestimmten Formaten auftritt, wie z.B. Aktennotizen, Verträge, Berichte, Gutachten, etc. (vgl. Wolff 2015: 509).

Bei der Verwendung eines Dokumentes als Analysegegenstand gibt es folgende zwei Unterscheidungen zu berücksichtigen: Einerseits kann ein Dokument eigens zur Analyse erstellt werden, zum Beispiel indem absichtlich im Hinblick auf eine Dokumentenanalyse Tagebuch geführt wird, andererseits kann ein bereits existierendes Dokument zur Analyse herangezogen werden, beispielsweise ein Vertrag zwischen zwei Unternehmen (vgl. Flick 2017: 323).

Eine Unterscheidung der Dokumente kann zudem auch bezüglich der Autorenschaft geschehen. So kann der Autor eines Schriftstücks dieses aus persönlichen Gründen verfassen, wie zum Beispiel einen Tagebucheintrag, aber auch aus offiziellen Gründen, wie beispielsweise eine Geburtsurkunde (vgl. Flick 2017: 323).

Des Weiteren lässt sich ein Dokument auch hinsichtlich des Zugangs differenzieren. So kann die Einsichtnahme zu einem spezifischen Dokument ausgeschlossen werden, zum Beispiel zu einer Patientenakte, der Zugang kann begrenzt sein, beispielsweise haben nur gewisse Berufsgruppen auf Gerichtsakten Zugriff, der Zugang kann archiviert aber öffentlich sein, zum Beispiel können die Akten nur in einem bestimmten Archiv gelesen werden oder der Zugang kann ganz öffentlich sein, d.h. jeder kann die Akte überall einsehen, weil sie im Internet oder sonst wo veröffentlicht wurde (vgl. Flick 2017: 323 f.).

Durch diese Unterscheidungen kann ein Dokument sinnvoll eingegliedert werden, was für die Einschätzung der Qualität hilfreich ist (vgl. Flick 2017: 323).

Grundsätzlich kann sich eine Dokumentenanalyse jeglicher Art von Dokumenten bedienen, die Auswahl sollte aber nach bestimmten Kriterien getroffen werden (vgl. Universität Augsburg 2013). Als Kriterien lassen sich nach Flick *Authentizität*, *Glaubwürdigkeit*, *Repräsentativität* und *Bedeutung* nennen (vgl. Flick 2017: 325).

Mit *Authentizität* meint Flick, dass geklärt werden muss, ob es sich um ein Primär-, respektive um ein Sekundärdokument handle. Der Inhalt sollte demnach unverfälscht, unzweifelhaften Ursprungs und somit authentisch sein. Eine Zusammenfassung eines Originaldokumentes wäre daher weniger geeignet (vgl. Flick 2017: 325).

Ein weiteres Kriterium gemäss Flick ist die *Glaubwürdigkeit* eines Dokumentes. Diese bezieht sich auf die Genauigkeit des Schriftstücks und prüft, ob irgendwelche Verzerrungen, Fehler oder Unwahrheiten vorhanden sind (vgl. Flick 2017: 326).

Flicks drittes Kriterium, die *Repräsentativität*, soll beurteilen, ob das Dokument typisch ist für seine Art, das heisst, ob das Dokument Informationen enthält, welche in solch einem Schriftstück normalerweise zu finden sind. Ausserdem hält er fest, dass auch ein untypisches Dokument analysiert werden könnte (vgl. Flick 326f.).

Als viertes Kriterium nennt Flick die *Bedeutung* des Dokumentes. Hier soll die Relevanz für den Autor aber auch für den Leser ausgeleuchtet werden (vgl. Flick 2017: 327).

Nach der Auswahl eines Dokumentes anhand der erwähnten Kriterien wird nun zur Analyse das ausgewählte Material nach spezifischen Punkten begutachtet und untersucht. Dabei können die Dokumente sowohl quantitativ wie auch qualitativ analysiert werden (vgl. Flick 2017: 321). Die quantitative Dokumentenanalyse würde beispielsweise die Häufigkeit gewisser Textstellen oder Begriffe analysieren. In der qualitativen Auswertung, welche hier vorgestellt wird, soll man sich aber an einem Paradigma orientieren. Das theoretische Vorverständnis ist dabei in der Deutung und Auswertung der Schriftstücke entscheidend. Anhand einer präzisen Fragestellung können so Texte angeschaut und begutachtet werden. Relevante Textstellen werden dazu herausgesucht und anschliessend interpretiert (vgl. Universität Augsburg 2013).

Die Dokumentenanalyse kann daher eine Möglichkeit sein, eine neue Perspektive auf einen Gegenstand zu eröffnen (vgl. Flick 2017: 330). Ausserdem kann sie, je nach ausgewähltem Paradigma, Informationen erschliessen, welche man vorher so im Dokument

nicht erkannt hat. Die Auswertung orientiert sich dabei an der anfangs der Dokumentenanalyse formulierten Fragestellung und dem entsprechenden Paradigma (vgl. Universität Augsburg 2013). Wie diese Ausführungen zeigen, kann eine Dokumentenanalyse eine neue Sichtweise und ein vertieftes Verstehen eines Inhalts ermöglichen. Diese Methode scheint daher geeignet, um die Botschaft des Bundesrates auf das darin vorkommende Integrationsverständnis zu prüfen.

2.2 Konkretes Vorgehen

In einem ersten Schritt (Kap. 3) wird die "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes", welche 2012 vom Bundesrat veröffentlicht wurde, vorgestellt. Wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben, soll zuerst geklärt werden, um was für eine Art Dokument es sich dabei handelt, wie sich der Zugang zum Schriftstück gestaltet und wer der Verfasser ist. Anschliessend werden die Kriterien von Uwe Flick beigezogen, um die Auswahl des Dokumentes zu begründen.

In einem zweiten Schritt (Kap. 4.1 – 4.2) wird die Integrationstheorie von Hartmut Esser vorgestellt und damit das theoretische Vorverständnis geschaffen, respektive das Paradigma für die anschliessende Dokumentenanalyse beschrieben.

In einem weiteren Teilkapitel (Kap. 4.3) wird die Integrationstheorie von Esser fachlich verordnet und aufgezeigt, weshalb sich sein Modell der Sozialintegration besonders zur Analyse der Botschaft des Bundesrates eignet.

Das nächste Kapitel (Kap. 5.) beinhaltet Verbindungspunkte zur Sozialen Arbeit, indem mit einschlägiger Fachliteratur ein Bezug zur vorliegenden Arbeit hergestellt werden soll.

In einem fünften Schritt (Kap. 6.) wird die Dokumentenanalyse durchgeführt und die "Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes" dabei seziert. Relevante Textstellen werden in Bezug auf die in der Einleitung herausgearbeitete Fragestellung herausgeschrieben, kommentiert und interpretiert.

Abschliessend wird die Fragestellung in einem letzten Teil (Kap. 7.) beantwortet. In einer Schlussfolgerung soll ausserdem nochmals der Bezug zur Sozialen Arbeit hergestellt werden.

3 Beschreibung “Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes“ des Bundesrates

Zu Beginn werden die zentralen Inhalte der Botschaft vorgestellt, damit ein Überblick hergestellt werden kann. Anschliessend soll beschrieben werden, um was für eine Art Dokument es sich handelt und wie sich der Zugang dazu gestaltet. Anhand der Kriterien von Flick (Siehe Kapitel 2) soll geprüft werden, ob sich das Dokument zu einer Analyse eignet.

3.1 Inhalte und Eckdaten

Der Bundesrat hat bereits im Jahre 2010 angekündigt, die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu überprüfen und wenn nötig neue Massnahmen einzuleiten (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 2). Die Botschaft wurde schliesslich am 8. März 2013 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet. Der Bundesrat stellt darin die Änderungen des Ausländergesetzes vor und will damit gleichzeitig die Integration nach dem Motto “Fördern und Fordern“ verbindlicher gestalten (vgl. Staatssekretariat für Migration SEM 2015).

Die Gesetzesänderung zielt darauf hin, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und soll unter anderem die Chancengleichheit zwischen Ausländer/Innen und Schweizer/Innen verwirklichen. Der Bundesrat will vermehrt die Eigenverantwortung der Ausländer/Innen im Integrationsprozess einfordern. Dazu soll mehr gegenseitige Verbindlichkeit in der Integrationspolitik hergestellt werden (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 2).

Der Bundesrat begründet in seiner Botschaft die Gesetzesänderungen und stellt klar, dass Integration primär in den Schulen, am Arbeitsplatz, im Gesundheitswesen und direkt in den Quartieren geschehen soll. Des Weiteren sieht der Bundesrat insbesondere den Spracherwerb als zentrale Bedingung für eine erfolgreiche Integration. Als massgebende Integrationskriterien versteht der Bundesrat “ Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen, Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung“ (Schweizerischer Bundesrat 2013: 3).

Die Botschaft ist so strukturiert, dass zuerst die Neuregelungen vorgestellt, begründet und anschliessend die einzelnen Gesetzesartikel genau erläutert werden. Danach beschreibt der Bundesrat, welche Auswirkungen bei der Einführung des neuen Rechts zu

erwarten sind und zum Schluss werden noch rechtliche Aspekte und mögliche Unstimmigkeiten geklärt (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 4).

Die vorliegende Arbeit will sich nicht mit dem Ausländergesetz als solches und mit den damit verbundenen rechtlichen Fragen beschäftigen. Vielmehr sollen die Begründungen des Bundesrates zur Erneuerung des Ausländergesetzes untersucht werden, denn darin spiegelt sich ein Stück weit auch die integrationspolitische Haltung des Bundesrates. Aus diesem Grund ist besonders der erste Teil der bundesrätlichen Botschaft für diese Arbeit relevant.

Um nun auf die in Kapitel 2 erwähnten verschiedenen Dokumentenarten zurückzukommen, handelt es sich bei der "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes" um eine Vorlage, welche natürlich nicht eigens zur hier durchgeführten Analyse verfasst wurde, sondern bereits seit 2013 existiert.

Ausserdem ist die Botschaft des Bundesrates ein offizielles Dokument und kein persönliches Schriftstück. Das Dokument wurde also vom Bundesrat als Amtsträger, welcher aus offiziellen Gründen gehandelt hat, veröffentlicht und damit nicht von einer Privatperson.

Der Zugang zum Dokument ist ausserdem jedermann zugänglich. Die Botschaft wurde im Bundesblatt veröffentlicht und ist über das Internet für jede Person abrufbar (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2017).

3.2 Einordnung nach den Kriterien von Flick

Flicks Kriterium der *Authentizität* vermag dieses Dokument definitiv zu erfüllen. Es handelt sich bei der Botschaft des Bundesrates um ein Originaldokument und nicht um eine Zusammenfassung. Das Schriftstück ist also in seiner Ursprungsform vorhanden und wurde weder zusammengefasst noch abgeändert.

Das Kriterium der *Glaubwürdigkeit* lässt sich hingegen weniger gut beurteilen. Ob inhaltliche Fehler oder Unwahrheiten vorhanden sind, ist schwer abzuschätzen. Es steht jedoch fest, dass das Dokument äusserst präzise verfasst und verschiedenste Aspekte berücksichtigt wurden. So wird detailliert beschrieben, was die Gesetzesänderungen beinhalten und welche Folgen sich daraus ergeben könnten. Das Dokument ist klar strukturiert und es lassen sich keine inhaltlichen Widersprüche ausmachen. Dennoch bezieht die Botschaft eine bestimmte politische Position und kann daher grundsätzlich immer von irgendeiner Seite als falsch, unwahr oder verzerrt kritisiert werden. In dieser Arbeit

wird aber nicht die politische Haltung des Bundesrates bewertet, sondern die Aussagen sollten in Bezug auf das Paradigma analysiert werden. Somit kann das Dokument in Bezug auf die Analyse als glaubwürdig bezeichnet werden.

Das nächste Kriterium, die *Repräsentativität*, kann das Schriftstück ohne Zweifel erfüllen, denn Botschaften des Bundesrates sind immer in ähnlicher Form aufgebaut. In Artikel 141 des "Bundesgesetzes über die Bundesversammlung" wird der Bundesrat sogar verpflichtet, seine Erlassentwürfe jeweils zusammen mit einer Botschaft zu veröffentlichen (vgl. Bundesgesetz über die Bundesversammlung Art. 141). Die Botschaft soll unter anderem eine Begründung des Erlassentwurfes und falls Angaben dazu gemacht werden können, die Rechtsgrundlagen, die Auswirkungen und die Vereinbarkeit mit anderem Recht, Kompetenzdelegationen, personelle und finanzielle Auswirkungen, Auswirkungen auf die Wirtschaft, etc. beinhalten (vgl. Bundesgesetz über die Bundesversammlung Art. 141). Die vorliegende Botschaft beachtet diese im Gesetz verankerten Punkte. Daher kann man davon ausgehen, dass dieses Dokument Informationen enthält, welche eine solche Botschaft normalerweise beinhaltet, und somit repräsentativ ist.

Die *Bedeutung* der Botschaft ist hingegen wieder nicht eindeutig zu beschreiben. Für die Autoren hat das Dokument erklärenden Charakter. Es wird erläutert, weshalb die Änderungen des Ausländergesetzes aus der Sicht des Bundesrates umgesetzt werden sollten und widerspiegelt damit dessen Meinung zu diesem Thema. Der Bundesrat stellt darin einen Antrag an die Räte und rechtfertigt, weshalb es eine Gesetzesänderung braucht, wie diese aussehen soll und welche Auswirkungen zu erwarten sind. Die Botschaft hat für die Autoren demnach die Bedeutung, einen Sachverhalt zu erklären, mit der Absicht die Räte von ihrer Gesetzesänderung zu überzeugen. Für die Zielgruppe dieser Botschaft, die National- und Ständeräte, hat dieses Dokument eine andere Bedeutung. Ihnen dient es zum Verständnis des Gesetzesentwurfes und zur Meinungsbildung. In dem beschrieben wird, wie die konkrete Umsetzung aussehen könnte und welche Ziele der Bundesrat damit erreichen möchte, können sich die einzelnen Parlamentarier und Parlamentarierinnen eine Meinung zu dieser Gesetzesänderung bilden und diese bei der Diskussion und der anschliessenden Abstimmung einfließen lassen.

Für diese Arbeit hat die "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes" nochmals eine andere Bedeutung. Das Schriftstück dient weder der Meinungsbildung noch der Information, sondern soll als Analysegegenstand herangezogen werden. Insbesondere die Begründung und die integrationspolitischen Standpunkte des Bundesrates sind hierfür

von Relevanz. Im Gegensatz zu den Ratsmitgliedern behält sich die vorliegende Arbeit aber jegliche Meinungsbildung vor.

Aus diesen Ausführungen ist ersichtlich, dass sich die Botschaft des Bundesrates durchaus für eine Dokumentenanalyse, wie in Kapitel 2 beschrieben, eignet. Sie vermag sämtliche Kriterien zur Dokumentenauswahl von Flick zu erfüllen.

4 Sozialintegration nach Hartmut Esser

Vorliegende Arbeit befasst sich nicht ausschliesslich mit der gesamten Integrationstheorie von Hartmut Esser, sondern fokussiert auf seine Sozialintegration.

Es soll zuerst das allgemeine Integrationsverständnis von Esser, basierend auf seinen Vorstellungen eines sozialen Systems, beschrieben werden. Den Hauptteil dieses Kapitels bilden Hartmut Essers Ausführungen zur Sozialintegration, da diese für die anschließende Dokumentenanalyse zentral sind.

Zum Schluss des Kapitels wird die Sozialintegration fachlich verortet und die Literaturauswahl für diese Arbeit begründet.

4.1 Soziales System und Integration

Nach Esser bildet sich ein soziales System, also auch die Gesellschaft, über die Relationen, welche die einzelnen Teile miteinander verbinden. Mit Relationen sind sämtliche Formen des sozialen Handelns gemeint, zum Beispiel Interaktionen, Kommunikationen, Konflikte, etc (vgl. Esser 2001: 1).

Esser sieht hinter sozialen Systemen drei Arten von grundlegenden gesellschaftlichen Strukturierungen: *Materielle Interdependenzen, institutionelle Regelungen und geteilte kulturelle Orientierung*.

Die *materiellen Interdependenzen*, respektive die gegenseitige Abhängigkeit bezüglich verschiedener Güter, basieren auf dem Verständnis, wonach die Akteure für die jeweils anderen Mitglieder des sozialen Systems interessante Güter kontrollieren und diese entsprechend miteinander austauschen, z.B. Arbeitskraft gegen Einkommen. Unter *institutionellen Regelungen* eines sozialen Systems versteht Esser unter anderem die Verfassung einer Gesellschaft und die formellen aber auch die informellen Normen, das heisst sämtliche Regeln, welche in einer Gesellschaft gelten. Damit sind auch Gesetze gemeint, welche bei nicht Einhaltung entsprechend sanktioniert werden können. Solche Regelungen dienen unter anderem dazu, die Beziehungen der einzelnen Akteure zueinander zu definieren. Sie sind abhängig von der Legitimität, welche sie bei den Mitgliedern eines sozialen Systems geniessen. Dabei ist entscheidend, wie die einzelnen Teile des Systems diese Regelungen im Alltag erleben, das heisst, ob sie förderlich für das Zusammenleben und die materiellen Interessen der Akteure sind (vgl. ebd 2001: 2).

Die geteilte *kulturelle Orientierung* beschreibt die Werte und Leitideen, welche eine Gesellschaft miteinander gedanklich teilt. Damit sind auch "typische Abläufe in typischen Situationen gemeint", z.B. das Händeschütteln zur Begrüssung. Die kulturelle Orientierung zeigt sich häufig auch durch eine gewisse Identifikation und Loyalität, welche oft auch politische und religiöse Hintergründe haben, der Akteure gegenüber dem sozialen System (vgl. Esser 2001: 2f).

Zusammengefasst bilden nach diesem Modell die wechselseitigen materiellen Abhängigkeiten, die Gesetze und Normvorstellungen sowie die Werte respektive die Identifikation mit dem System die Grundlagen einer Gesellschaft und damit verbunden auch die gegenseitigen Beziehungen.

Vor dem Hintergrund dieses Modells eines sozialen Systems definiert Esser nun sein Verständnis des Begriffs Integration. Nach Esser kann man die Integration hinsichtlich der drei vorgestellten gesellschaftlichen Strukturierungen unterscheiden: Integration über den Markt von Angebot und Nachfrage, Integration über die Organisation einer Gesellschaft und Integration über die Wertvorstellung der Akteure (vgl. ebd. 2001: 2).

Ein Mitglied kann also integriert sein, indem es über materielle Güter verfügt, z.B. Arbeitskraft oder Kapital, an welchen andere Akteure interessiert sind. Der Austausch und die gegenseitige Abhängigkeit dieser Güter ist ein Grad zur Bemessung, wie sehr eine Person über den Markt in eine Gesellschaft integriert ist (vgl. ebd 2001: 2). Ein Akteur, welcher also z.B. eine Expertise in einem gewissen Bereich mit sich bringt oder Arbeitsstellen schaffen will, ist demnach eher materiell integriert als jemand, der kaum finanzielle Mittel und keine Ausbildung vorweisen kann.

Die Integration über die gesellschaftliche Organisation geschieht über Gesetze und Regelungen, die meist vom Staat geschaffen wurden. So sind zum Beispiel Akteure, welche die Gesetze befolgen, eher integriert als Personen, welche sich gegen Staat und Ordnung auflehnen (vgl. ebd 2001: 2).

Die Integration über die kulturelle Orientierung kann je nach Gesellschaft unterschiedliche Formen annehmen. In der heutigen liberalen Gesellschaft, beschreibt Esser, ist diese Art der Integration an eine gewisse Moralvorstellung gebunden, nach welcher sich die Individuen bewusst und gut durchdacht für die Regelungen innerhalb der Gesellschaft einsetzen und diese in ihrem Denken und Handeln als freie Personen unterstützen (vgl. Esser 2001: 2f.).

Esser geht demnach davon aus, dass sich ein Akteur über die drei erwähnten relevanten Strukturierungen eines sozialen Systems integrieren muss. Die Integration kann dabei in jedem Bereich mehr oder weniger erfolgreich sein.

Integration ist nach Esser erreicht, sobald "(...)die allgemeine Existenz von systematischen Beziehungen von Teilen zueinander und in Abgrenzung zu einer Umgebung (...)" (Esser 2006: 23) vorhanden sind.

Diese Ausführungen bilden die Grundlage von Essers Verständnis eines sozialen Systems und der Integration. Esser entwickelt seine Theorie zum Integrationsprozess weiter und verknüpft diese mit der Integration von Migranten und Migrantinnen. Er unterscheidet dabei zwischen zweierlei Perspektiven, welche beim Integrationsvorgang beobachtbar sind. Jene, welche das gesamte System und dessen Zusammenhalt fokussiert (Systemintegration), und jene, welche auf das Individuum und seine Beziehungen zur Gesellschaft und zu anderen Akteuren eingeht (Sozialintegration) (vgl. Esser 2006: 23).

Die folgende Arbeit befasst sich ausschliesslich mit Essers Sozialintegration, da diese in der anschliessenden Dokumentenanalyse als Paradigma dienen soll.

4.2 Sozialintegration

Die Sozialintegration ist jene Form der Integration, welche in der Migrationsdebatte mehrheitlich angesprochen wird (vgl. Esser 2001: 8). Diese Art der Integration beschreibt nach Esser die Inklusion eines Migranten oder einer Migrantin in ein bestehendes System respektive in die Aufnahmegesellschaft (vgl. Esser 2006: 24).

Dieser Einbezug in die Gesellschaft geschieht nach Esser zum Beispiel durch die Übertragung von Rechten, durch den Erwerb der Sprache, durch die Teilnahme am Arbeitsmarkt, durch soziale Akzeptanz, durch interethnische Beziehungen, durch die Einbringung im öffentlichen und politischen Leben aber auch durch eine gewisse Identifikation der Migranten und Migrantinnen mit der Aufnahmegesellschaft (vgl. ebd. 2001: 8).

Esser unterscheidet dabei zwischen zwei sozialen Systemen, einerseits dem System der ethnischen Gruppe respektive den Personen, welche aus demselben Kulturkreis stammen wie der Zuwanderer oder die Zuwanderin, und andererseits dem System der Aufnahmegesellschaft. Demnach kann eine Person jeweils in der Aufnahmegesellschaft, der ethnischen Gruppe oder in beiden integriert sein, woraus sich für Esser vier Formen der Sozialintegration ergeben: *Marginalität*, *Segmentation*, *Assimilation* und *multiple Inklusion* (vgl. ebd. 2006: 24).

Die Teilung der Gesellschaft in zwei Gruppen ist simplifiziert, weitere Unterscheidungen hätte man beispielsweise anhand ökonomischer Kriterien machen können. Das Handeln der Aufnahmegesellschaft bezeichnet Esser als konstant einheitlich. Esser ist sich dieser beiden Vereinfachungen durchaus bewusst, glaubt aber, es diene der Erklärung des Handelns der Migranten und Migrantinnen und des Vorgangs der sozialen Integration (vgl. ebd 2006: 37).

Marginalität bedeutet eine Exklusion aus allen sozialen Systemen, also sowohl aus der Aufnahmegesellschaft wie auch aus der ethnischen Gruppe.

Unter *Segmentation* wird der Einschluss in die ethnische Gruppe aber der Ausschluss aus der Aufnahmegesellschaft verstanden.

Als *Assimilation* bezeichnet Esser den Einschluss in die Aufnahmegesellschaft aber den gleichzeitigen Ausschluss aus der ethnischen Gruppe.

Die *multiple Inklusion* schliesslich beinhaltet die Beteiligungen an beiden sozialen Systemen (vgl. Esser 2006: 25).

Ethnische Gruppe	Aufnahmegesellschaft	
	Ja	Nein
Ja	Multiple Inklusion	Segmentation
Nein	Assimilation	Marginalität

(Abb. 1 Esser 2006: 25)

Die obenstehende Tabelle verdeutlicht diese vier Formen der Sozialintegration.

Die Assimilation ist die einzige Form, in welcher die Integration nur in das Aufnahmesystem erfolgt. Die anderen drei Formen sind alle in irgendeiner Form eine nicht Angleichung. Bei der multiplen Inklusion glaubt Esser, dass nicht das volle Potential zur Integration in die Aufnahmegesellschaft ausgeschöpft werden kann, da die volle Teilhabe an zwei Systemen nur theoretisch möglich ist (vgl. Esser 2006: 25).

Jeder Migrant und jede Migrantin ist demnach in das System der Aufnahmegesellschaft integriert oder eben nicht, dasselbe gilt jeweils für das System der ethnischen Gruppe.

Diese vier Möglichkeiten der Sozialintegration lassen sich nach Esser in die folgenden vier Dimensionen übertragen: *Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation*. Die Dimensionen ergeben sich anhand der unterschiedlichen Inhalte, das heisst, es werden vier verschiedene Bereiche, in welchen Integration stattfindet, vorgestellt (vgl. Esser 2006: 26).

Kulturation: Unter Kulturation bezeichnet Esser das Wissen, welches notwendig ist, damit die Akteure erfolgreich agieren und interagieren können. Dieses Wissen beinhaltet Kenntnisse über die wichtigsten Regeln der Aufnahmegesellschaft, welche in typischen Situationen notwendig sind. Hier sind besonders kulturelle und sprachliche Kompetenzen gemeint (vgl. ebd. 2001: 8). Die Sprache bildet nach Esser einen wichtigen Teil der Kulturation, welchem eine durchaus hohe Bedeutung zukommt (vgl. Esser 2006: 26).

Akteure können und müssen nach Esser in dieses Wissen investieren und die Kompetenzen erlangen, um auch für andere Akteure interessant zu sein. Die Integration über die Dimension der Kulturation ist eine Art Sozialisierung in das jeweilige System, sei es in das Aufnahmesystem oder in die ethnische Gruppe. Die Sozialisation in eine neue Gesellschaft, auch Akkulturation genannt, ist massgeblich bestimmt von der Sozialisation im Herkunftsland, auch als Enkulturation bezeichnet. Je weiter die jeweiligen Kulturen auseinandergehen, desto schwieriger ist die Akkulturation in die Aufnahmegesellschaft. Kulturation ist eine Form von Lernen, welche möglichst frühzeitig geschehen soll. Vorzugsweise sollte deshalb zum Beispiel der Spracherwerb oder der Kontakt mit Akteuren des Aufnahmesystems rechtzeitig geschehen (vgl. Esser 2001: 9).

Esser beschreibt die Akkulturation als einen unumgänglichen Prozess, damit Migranten und Migrantinnen zentrale Positionen in der Gesellschaft besetzen können (vgl. Esser 1999: 29).

Platzierung: Unter Platzierung versteht Esser die Besetzung einer gesellschaftlichen Position im bereits vorhandenen gesellschaftlichen System. Die Übertragung von Rechten kann dabei als die wichtigste Form der Platzierung in ein gesellschaftliches System verstanden werden, beispielsweise durch die Bestimmung des Aufenthaltsstatus (vgl. Esser 2001: 10).

Platzierung kann aber auch durch einen marktwirtschaftlichen Prozess geschehen. Die Gesellschaft bestimmt die Nachfrage und die Akteure machen ein Angebot. Die Platzierung ist damit von anderen Akteuren abhängig. Eine Person, welche beispielsweise ein

Angebot in Form ihrer Arbeitskraft macht, kann letztendlich nicht selbst über die Platzierung, also eine Anstellung, entscheiden. Der Markt oder im konkreten der Arbeitgeber bestimmt darüber (vgl. ebd. 2001: 9f).

Diskriminierung und unbegründete Vorurteile wirken als Barriere für eine erfolgreiche Platzierung, z.B. wenn eine Person aufgrund ihres Nachnamens eine Arbeitsstelle nicht erhält (vgl. ebd. 2001: 10).

Esser sieht eine enge Verbindung zwischen der Kulturation und der Platzierung. Wer die Sprache des Aufnahmesystems kennt, hat grössere Chancen auf eine erfolgreiche Platzierung als jemand, der nur die Sprache des Herkunftssystems beherrscht. Umgekehrt kann aber eine erfolgreiche Platzierung auf die Kulturation positiv wirken, da man so einfacher mit Akteuren des Aufnahmesystems in Kontakt treten kann (vgl. ebd. 2001: 10).

Die Integration über die Dimension der Platzierung ist die wichtigste Voraussetzung, um über ökonomisches Kapital zu verfügen. Eine erfolgreiche Integration im Arbeitsmarkt unterstützt oft auch eine Verbesserung der Platzierung in anderen Bereichen, z.B. kann aufgrund eines Berufes der ausländerrechtliche Status verbessert werden. Esser sieht in der erfolgreichen Platzierung eine Schlüsselfunktion für eine erfolgreiche Sozialintegration (vgl. 2001: 10).

Interaktion: Mit Interaktion bezeichnet Esser die wechselseitige Orientierung von Akteuren über Wissen und Symbole. Durch diese Orientierung und das Handeln der Akteure werden gemeinsame Relationen gebildet (vgl. ebd. 2001: 10). Die Interaktion beinhaltet unter anderem auch die Aufnahme von sozialen Beziehungen auf freundschaftlicher und familiärer Ebene (vgl. ebd. 2006: 26). Es kann zwischen drei Arten der Interaktion unterschieden werden: Die Ko-orientierung, die symbolische Interaktion oder die Kommunikation. Die Interaktion ist ein wichtiger Bestandteil der Sozialintegration und fördert unter anderem auch eine erfolgreiche Platzierung in informelle Bereiche der Gesellschaft (vgl. ebd. 2001: 11).

Damit eine Integration über die Dimension der Interaktion geschehen kann, beispielsweise durch bilden von Freundschaften, Beziehungen etc., müssen Gelegenheiten des Zusammentreffens geschaffen werden. In Wohnsiedlungen mit hohem Ausländeranteil ist diese Möglichkeit beispielsweise weniger gegeben (vgl. Esser 2001: 12).

Interaktion mit Akteuren des Aufnahmesystems geschieht oft auch nur, wenn die Sprache gelernt wird, gleichzeitig fördert die Interaktion auch den Erwerb der Sprache. Bei einer starken Segmentation besteht so die Gefahr einer Negativspirale (vgl. Esser 2001: 12). Die Interaktion mit Akteuren des Aufnahmesystems wird nach Esser gefördert durch eine erfolgreiche Platzierung und durch vorhandene Kompetenzen in der Kulturation. Denn die Kontrolle von Ressourcen, die über die ethnische Gruppe hinaus als interessant angesehen werden, fördert die Interaktion mit Akteuren des Aufnahmesystems (vgl. ebd 2001: 11).

Identifikation: Unter Identifikation versteht Esser die Entwicklung einer emotionalen Loyalität gegenüber dem sozialen System und die damit verbundene Einordnung der eigenen Identität. Die Integration über die Identifikation unterstützt wesentlich den Erhalt des Aufnahmesystems. Esser unterscheidet dabei zwischen drei verschiedenen Stufen der Identifikation (vgl. ebd. 2006: 26).

Werte: Damit meint Esser die Identifikation eines Akteurs mit dem System als Kollektiv, individuelle und egoistische Motive werden dabei untergeordnet. Eine starke Solidarität gegenüber dem System ist hier bezeichnend (vgl. Esser 2001: 12f.).

Bürgersinn: In modernen Gesellschaften kann nicht mehr von allgemeingültigen kollektiven Werten gesprochen werden. Esser beschreibt, dass der Bürgersinn, nach seinem Verständnis, das Sichern der zugesprochenen individuellen Freiheit, welche in der Verfassung gefestigt ist, in einer abstrakten Form dennoch eine kollektive Unterstützung der Verfassung ist (vgl. Esser 2001: 13).

Hinnahme: Esser bezeichnet diese Form der Identifikation, besonders in modernen Gesellschaften, als inneren Konflikt. Da die kompetitiven Gesellschaften auf individueller Freiheit aufgebaut sind, lässt sich für eine schlechte persönliche Lage nicht so leicht, wie in einer Klassengesellschaft, jemand verantwortlich machen. Dieser innere Konflikt wird bestärkt durch erfolglose Änderungsversuche und endet damit, dass Personen, welche weniger privilegiert sind, ihre Lage oft hinnehmen. Die Hinnahme ist somit auch eine Form der Unterstützung eines sozialen Systems (vgl. Esser 2001: 13f.).

Jede dieser drei Formen der Identifikation wirkt mehr oder weniger stark systemerhaltend. Als Bedingung, um eine Identität mit dem Aufnahmesystem aufzubauen, sieht Esser eine zufriedenstellende Platzierung und die Unterhaltung von Interaktionen mit Akteuren der Zuwanderungsgesellschaft (vgl. Esser 2001: 15).

Wie aus diesen Ausführungen ersichtlich ist, sind die Dimensionen teilweise eng miteinander verknüpft und beeinflussen sich oft gegenseitig. Häufig hat die Verbesserung der Integration in einer Dimension positive Auswirkungen auf die anderen drei.

Dimensionen	Beispiele Bereiche	Integrationsformen
Kulturation	Wissen, Fertigkeiten, Sprache	
Platzierung	Rechte, Bildung, Einkommen	
Interaktion	Freundschaften, Familie, Heirat	
Identifikation	Identität, Solidarität, Werte	

(Abb. 2. vgl. Esser 2006: 27).

In der obenstehenden Grafik werden die Dimensionen der Sozialintegration in Bezug zu den Integrationsformen gebracht. Alle vier Dimensionen der Sozialintegration können mit allen vier Formen der Sozialintegration zusammengefügt werden, was eine Vielzahl von verschiedenen Möglichkeiten ergibt. Es wird davon ausgegangen, dass jede erdenkbare Kombination möglich ist. Die Extrempole bilden die komplette Marginalität respektive die multiple Inklusion in allen Dimensionen (vgl. Esser 2006: 27).

Nach Hartmut Esser müssen verschiedene Gegebenheiten, welche das Handeln von Migranten und Migrantinnen beeinflussen, berücksichtigt werden. So sollten die Familien- und Migrationsbiographie des Akteurs beachtet werden. Darunter fallen beispielsweise die Bildung der Eltern, das Einreisealter oder die Bleibeabsichten. Ein weiterer kontextbedingter Faktor, welcher das Handeln des Einzelnen beeinflussen kann, ist die politische, arbeitsmarktliche, gesellschaftliche, etc. Situation im Herkunftsland respektive im Aufnahmesystem. Auch spezifische Besonderheiten der jeweiligen ethnischen Gruppe können das Handeln eines Akteurs beeinflussen, z.B. die Grösse oder die Organisation dieser Gruppe (vgl. Esser 2006: 37f.).

Individuelle Faktoren, wie z.B. persönliche Ziele, bestimmen das Handeln von Migranten und Migrantinnen ebenfalls (vgl. Esser 2006: 39).

Essers Sozialintegration will aufzeigen, anhand welcher Vorgänge die Integration von Migranten und Migrantinnen stattfindet und verdeutlicht so, welche Aspekte sich förderlich oder erschwerend auf den Assimilationsprozess auswirken.

4.3 Begründung der Literatúrauswahl und Fachliche Einordnung

Wie bereits mehrmals beschrieben, wird sich die vorliegende Arbeit dem Blickwinkel der Sozialintegration nach Hartmut Esser bedienen. In folgendem Kapitel soll diese „Esserische Perspektive“ legitimiert und im aktuellen Fachdiskurs eingeordnet werden.

Der Integrationsvorgang allgemein aber auch die spezifische Integration von Migranten und Migrantinnen ist ein wichtiger Gegenstand der Soziologie. Verschiedenste Soziologen beschäftigen sich bereits seit geraumer Zeit mit diesem Thema (vgl. Esser 2001: 1).

Hartmut Esser gilt allgemein als einer der Ersten, der die Debatte um Integration im deutschsprachigen Raum lanciert hat. Bereits im Jahre 1980 hat er mit seinem Buch, „Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten“, einen wichtigen Beitrag zum soziologischen Diskurs rund um den Begriff Integration beigetragen (vgl. Schulte/Treichler 2010: 47).

Essers Theorie kann in den klassischen Assimilationstheorien angesiedelt werden, welche massgeblich von der sogenannten Chicago School und von Milton Gordon geprägt wurden (vgl. Silke 2016: 28f.). Sie steht damit im Gegensatz zu den eher neueren Integrationstheorien, welche im Vergleich ein eher offeneres Verständnis von Integration und Assimilation vertreten. Dazu gehören z.B. die Neoassimilation von Richard Alba und Victor Nee oder der sogenannte Transnationalismus (vgl. Silke 2016: 44).

Im Fachdiskurs wird Essers Theorie zur Integration rege diskutiert. Die Meinungen über Essers Veröffentlichungen zum Thema Migration gehen aber weit auseinander.

Essers Integrationstheorie wird in der Fachliteratur oft als zu ethnozentrisch bewertet. Es wird ihm angekreidet, in seinen Werken lediglich zwischen „den Fremden“ und „den Eigenen“ zu unterscheiden und damit als reine Forderung zur Anpassung von Migranten und Migrantinnen verstanden (vgl. Kamis 2017: 34). Auch Petra Aigner, Soziologin, kritisiert diesen Aspekt von Essers Integrationstheorie und wirft ihm dabei eine gewisse Ignoranz gegenüber dem heutigen Multikulturalismus und dem ethnischen Pluralismus vor (vgl. ebd. 2017: 60f.). Petra Aigner kritisiert ausserdem, dass Esser ausschliesslich die Dynamik zwischen Aufnahmegesellschaft und Migrantin oder Migrant thematisiert und damit die Motivbildung zur Migration und die Herkunftsgesellschaft der Migranten und Migrantinnen vernachlässigt (vgl. ebd. 2017: 61).

Dieser Vorwurf wird dagegen vom Soziologen Andreas Wimmer differenziert, indem er hervorhebt, dass Essers Theorie nicht darauf zielt, dass sich Migranten und Migrantinnen vollständig mit dem Einwanderungsland identifizieren, sondern eher der Erwerb kultureller sprachlicher Kernkompetenzen im Vordergrund stehe (ebd. 2009: 333). Er sieht in Essers Theorie eine Möglichkeit, die Unterschichtung, strukturelle Desintegration und Kolonienbildung zu vermeiden (vgl. ebd. 2009: 333). Andreas Wimmer benennt Essers Theorie zur Migration und Integration gar als eine der Besten im deutschsprachigen Raum und bezeichnet "die Kombination von analytischer Präzision, empirischer Fundierung und theoretischer Integration" (Wimmer 2009: 318) als Spitze in der deutschsprachigen Migrationsforschung.

Ebenso bezeichnen weitere Soziologen wie Rainer Greshoff und Uwe Schimank Essers theoretische und empirische Untersuchungen als wissenschaftstheoretisch reflektiert und heben die starke und sinnvolle Verzahnung seiner verschiedenen Forschungsbereiche hervor (vgl. ebd. 2012: 2).

Der Geschichtswissenschaftler Gerhard Hetfleisch, Mitglied beim Institut für kritische Theorie, kritisiert dagegen Essers Integrationstheorie und die dahinterstehenden Sozial- und Gesellschaftstheorien scharf. Essers Begriff der Systemintegration benennt Hetfleisch als „nicht fassbar und noch weniger operationalisierbar“ (Hetfleisch 2013: 222). Einzig die von Esser definierte Sozialintegration bleibt nach Hetfleisch für den Leser verständlich und er vermerkt, dass dieser Teil auch hauptsächlich in der Wissenschaft rezipiert wird (vgl. ebd. 2013: 222). Dennoch bemängelt er an der Sozialintegration Essers eine Vernachlässigung bezüglich der Komplexität einer modernen Gesellschaft (vgl. ebd. 2013: 224). Dagegen hebt die Soziologin Silke Hans in Essers Werk den "allgemeintheoretisch fundierten Charakter" (ebd. 2016: 34) hervor und betont, dass die einzelnen von Esser verfassten Assimilationsdimensionen spezifisch erklärt und somit sehr fassbar sind (vgl. ebd. 2016: 34).

In diesem kurzen Überblick zur Debatte über Essers Integrationstheorie wird ersichtlich, dass einige Punkte seiner Theorie als überholt kritisiert werden. Sein Begriff der Systemintegration wird teils als unklar und damit nur als bedingt brauchbar angesehen. Als Kritikpunkt wird ebenso die Vernachlässigung des heutigen Multikulturalismus erwähnt. Die Sozialintegration dagegen und die darin enthaltenen von Esser entwickelten Dimensionen Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation werden mehrmals für die Wissenschaft als nach wie vor relevant bezeichnet.

Nach dieser fachliterarischen Einordnung lässt sich sagen, dass es durchaus sinnvoll sein kann, sich lediglich auf Essers vier Dimensionen der Sozialintegration zu fokussieren und andere Aspekte seiner Integrationstheorie, wie die Systemintegration, zu vernachlässigen.

Für eine Dokumentenanalyse ist es wichtig, ein Paradigma und ein Dokument auszuwählen, welche verständlich sind und somit eine gewisse Fassbarkeit zu vermitteln vermögen (vgl. Flick 2017: 325). Essers vier Dimensionen der Sozialintegration können diesen Punkt, wie oben durch andere Autoren bestätigt, erfüllen.

Die Kritik jedoch, wonach die Integrationstheorie von Esser eine Forderung nach Anpassung von Migranten und Migrantinnen sei, darf im weiteren Verlauf dieser Arbeit nicht vergessen gehen und soll später nochmals aufgenommen werden.

Ein weiterer Punkt, welcher die Auswahl des Paradigmas Essers in der anschliessenden Dokumentenanalyse legitimiert, ist, dass Essers Integrationstheorie auch nach dem Kritiker Gerhard Hetfleisch eine gewisse Relevanz für die aktuelle Integrationspolitik hat (vgl. ebd. 2013: 226). Auch Andreas Wimmer sieht in Essers Sichtweise eine hohe Bedeutung für die Migrationspolitik (vgl. ebd. 2009: 329). Wimmer führt aus, dass Essers Migrationstheorie und die Fokussierung auf Sprachkompetenzen in der aktuellen Migrationspolitik über den Begriff des Multikulturalismus gesiegt haben und seit den 2000er Jahren in allen europäischen Ländern ähnliche Positionen in der Politik bezogen werden (vgl. ebd. 2009: 332).

Die Botschaft des Bundesrates, welche in Kapitel 3 vorgestellt und im späteren Verlauf dieser Arbeit analysiert wird, entstand hinter einem integrationspolitischen Hintergrund. Eine Dokumentenanalyse mit dem Ziel zu prüfen, welche Aspekte der Sozialintegration von Hartmut Esser sich in dieser Botschaft wiederfinden lassen, kann daher durchaus interessant sein.

5 Bezug zur Sozialen Arbeit

In folgendem Kapitel geht es darum, die Migrationstheorie von Hartmut Esser in einen Bezug zur Sozialen Arbeit zu setzen.

5.1 Theoretischer Bezug

In der Sozialen Arbeit befassen sich ebenfalls verschiedene Theoretiker mit dem Begriff Integration. In folgendem Teil wird daher kurz der Integrationsbegriff von Hans Thiersch und Klaus Grunwald aus ihrem Buch „Praxis Lebensweltorientierter Sozialer Arbeit“ vorgestellt und anschliessend in Bezug zu Essers Sozialintegration gebracht.

Integration zielt nach der Theorie von Grunwald und Thiersch auf die Nichtausgrenzung einer Person aus der Gesellschaft. Diese Forderung kann dabei gleichzeitig auch als Anspruch auf „Gleichheit in den Grundansprüchen und Anerkennung im Recht auf Verschiedenheit“ (Grunwald/Thiersch 2004: 26) verstanden werden. Interessant ist sicherlich, dass Thiersch und Grunwald Integration mit einer „Verneinung“ beschreiben, respektive der Nichtausgrenzung. Laut ihrer Theorie wäre also eine Person nicht mehr integriert, sobald sie in irgendeiner Weise von bestimmten gesellschaftlichen Bereichen ausgegrenzt wird (vgl. ebd. 2004: 26).

Thiersch und Grunwald verdeutlichen aber auch, dass Integration missverstanden und missbraucht werden kann, um beispielsweise Normvorstellungen durchzusetzen (vgl. ebd. 2004: 27).

Wenn man diese Definition von Thiersch und Grunwald nun mit der Sozialintegration von Esser vergleicht, lassen sich einige Unterschiede erkennen. Die Theorie der lebensweltorientierten Sozialen Arbeit bewertet im Integrationsprozess die Erhaltung der persönlichen Vielfältigkeit als wünschenswert und das Durchsetzen von Normvorstellungen eher kritisch (vgl. Grunwald/Thiersch 2014: 26f.). Integration wird also nicht dadurch hergestellt, dass sich lediglich das Individuum verändert, anpasst und die Normen der Gesellschaft übernimmt, sondern die Gesellschaft ist vielmehr dazu verpflichtet, den Akteur nicht auszugrenzen.

Diese Haltung unterscheidet sich wesentlich von Essers Theorie der Sozialintegration, welche, wie in Kapitel 4 beschrieben, besagt, dass eine Person Normen und Verhaltensweisen des Aufnahmesystems übernehmen muss, um sich vollständig integrieren zu

können. Dabei werden hauptsächlich die Dimensionen der Kulturation und Identität angesprochen (vgl. Esser 2001: 11). Essers Theorie drängt damit vielmehr auf die Veränderung des Individuums, was bei Thiersch und Grunwald entschieden abgelehnt wird.

Ein Unterschied ist aber auch, dass Esser in seiner Theorie den Integrationsvorgang bei Migranten und Migrantinnen präzise beschreibt (vgl. u.a. Esser: 1980, 1999, 2001, 2006). Seine Dimensionen der Sozialintegration sind sehr fassbar und möglicherweise einfacher auf einen spezifischen Integrationsvorgang bei Migranten und Migrantinnen zu übertragen als der Integrationsbegriff in der Theorie "Lebensweltorientierte Soziale Arbeit". Aus diesem Grund kann es durchaus Sinn machen, für die Dokumentenanalyse auf die Theorien von Esser zurückzugreifen und nicht auf jene von Thiersch und Grunwald.

5.2 Praktischer Bezug

Migration und Integration sind, wie bereits in der Einleitung kurz dargestellt wurde, auch zu einem Berufsfeld der Praxis der Sozialen Arbeit geworden (vgl. Vahsen. 2000: 66).

Es ist immer häufiger die Aufgabe der Sozialen Arbeit, Integrationsanforderungen an Klienten zu deuten und diesen die Integration zu erleichtern. Sie muss angemessen auf viele verschiedene höchst individuelle Situationen reagieren können. Die individuelle Situation jedes Migranten und jeder Migrantin ist dabei massgeblich von Alter, Herkunft, Sprache, Bildung, Berufserfahrung etc. abhängig (vgl. Zacharaki et. Al. 2007: 10).

Es kann gesagt werden, dass die Soziale Arbeit im Migrations- und Integrationsbereich als Antwort auf eine gesellschaftliche Problemlage tätig wurde. Sie ist, wie viele Bereiche der Sozialen Arbeit auch, stark von den ihr zur Verfügung gestellten wohlfahrtsstaatlichen Mitteln abhängig (vgl. Cyrus/Treichler 2004: 20). Der Integrations- und Migrationsbereich ist mittlerweile ein nicht unwesentlicher Teil der Sozialen Arbeit geworden, welcher in der sozialarbeiterischen Disziplin und Profession allgemein anerkannt ist (vgl. ebd. 2004: 19). Nichtsdestotrotz finden interkulturelle Kompetenzen immer häufiger den Weg in Stellenbeschriebe der Sozialen Arbeit und eine interkulturelle Sichtweise ist in verschiedenen Organisationen im Leitbild verankert (vgl. ebd. 2004: 19). Die interkulturelle Sichtweise zeichnet sich dadurch aus, dass sie nicht mehr in starrer kultureller Zugehörigkeit denkt, sondern eine Vermischung der Kulturen wahrnimmt und durchaus begrüsst. Eine zugewanderte Person soll demnach nicht einfach die hiesige Kultur über-

nehmen; vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich die Kulturen in unserer Gesellschaft vermischt haben und jede Person eine eigene Kultur mit sich bringt (vgl. Eppenstein 2007: 24).

Dass sich eine interkulturelle Sichtweise in der Sozialen Arbeit institutionalisiert hat, wird aber immer wieder kritisiert. Es wird ihr vorgeworfen, die ökonomischen, politischen und rechtlichen Gegebenheiten zu ignorieren (vgl. ebd. 19f). Dies führt zu einem gewissen Widerspruch, da die Soziale Arbeit im Integrationsbereich ihre Ziele oft nach den politischen und rechtlichen Bedingungen richten muss (vgl. Többe-Schukalla 2014: 217). Das heisst, dass die Soziale Arbeit zwar in ihrer Tätigkeit interkulturell vorgehen möchte, aber letztendlich die staatspolitischen Ziele nur bedingt interkulturell geprägt sind.

Auch Thomas Eppenstein sieht im Begriff der interkulturellen Kompetenzen eine gewisse Belastung für die Soziale Arbeit im Migrationsbereich (vgl. ebd. 2007: 29). Vielmehr muss man laut ihm, in Bezug auf diese in gewisser Weise als Zauberformel angesehene Kompetenz, realistischer werden. Nach ihm sollen Einheimische, wie auch Zugewanderte, in einen gemeinsamen Lernprozess eintreten. In Gesellschaften, die von Multikulturalität geprägt sind, werden gewisse Regeln benötigt, um das Zusammenleben zu ermöglichen. Daher ist eine gewisse Forderung zur Integration an Migranten und Migrantinnen auch durchaus angebracht. Die einheimische Bevölkerung ist dabei aber ebenso gefordert (vgl. ebd. 40f).

Nach diesen Ausführungen ist Essers Sozialintegration nur bedingt mit der interkulturellen Sichtweise der Sozialen Arbeit zu vereinbaren. Esser ordnet die Gesellschaft nach Aufnahmesystem und nach System der ethnischen Gruppe und geht dabei nicht von einer Vermischung der Kulturen aus (vgl. Esser 2006: 37). Für ihn ist es unabdingbar, dass Migranten und Migrantinnen Aspekte der Kultur des Zuwanderungssystems übernehmen (vgl. ebd. 2001: 11f.). Viele Akteure der Sozialen Arbeit hingegen vertreten die Haltung, wonach die verschiedenen Kulturen sich zu neuen individuellen Kulturen vermischen können.

Die Zielebene der Sozialen Arbeit ist aber nach wie vor von politischen und rechtlichen Bestimmungen abhängig (vgl. Többe-Schukalla 2014: 217). Um zu untersuchen, wie der Integrationsbegriff in diesen Bestimmungen definiert wird, scheint es sinnvoll, auf Theorien zurückzugreifen, welche mit diesen auch tatsächlich zu verbinden sind. Denn wie geschildert wurde, ist diese interkulturelle Sichtweise nur bedingt mit der Haltung des

Staates zu korrelieren. Da die staatspolitische Definition von Integration und die Integrationsziele des Staates teilweise aber Auswirkungen auf die Praxis der Sozialen Arbeit zu haben scheinen, kann die Absicht dieser Dokumentenanalyse durchaus auch als relevant für die Soziale Arbeit bezeichnet werden. Für eine Analyse des Dokuments wird eine Theorie benötigt, bei welcher Verknüpfungspunkte hergestellt werden können. Essers Theorie der Sozialintegration ist dazu, wie bereits beschrieben, sicherlich geeignet.

6 “Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes“ des Bundesrates

6.1 Dokumentenanalyse

Im folgenden Kapitel werden nun verschiedene Textparagrafen der “Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes“ aufgelistet und anschliessend in Verbindung zu Essers Sozialintegration und seinen Dimensionen gebracht. Es wird dabei versucht, möglichst objektiv vorzugehen und die Aussagen der Botschaft ausschliesslich im Sinne Essers zu interpretieren. Wie bereits beschrieben, lassen sich die einzelnen Dimensionen teilweise nur schwer voneinander trennen. In dieser Dokumentenanalyse wird daher jeweils nur auf die direkt in den Passagen angesprochenen Dimensionen eingegangen. Die Auflistung der Textausschnitte orientiert sich chronologisch und nicht thematisch am Dokument.

1. *“Integration wird dabei als mehrseitiger, gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden, der eine horizontale und vertikale Querschnittaufgabe aller drei staatlichen Ebenen unter Einbezug der Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft darstellt.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 7)

Hier beschreibt der Bundesrat, was er unter Integration versteht. Er streicht heraus, dass Integration ein gesamtgesellschaftlicher Prozess sei, welcher verschiedene Akteure miteinbeziehen soll. Essers Theorie macht das Individuum zum Hauptverantwortlichen für eine erfolgreiche Integration, das Aufnahmesystem spielt dabei eher eine Nebenrolle (vgl. Esser u.a. 2001, 2006). Während für Esser die Gesellschaft und der Markt für die Rahmenbedingungen der Integration zuständig sind und das Individuum letztendlich alleine verantwortlich ist, diese Möglichkeiten zu nutzen, kann bei der Aussage des Bundesrates nicht abschliessend geklärt werden, welche Akteure wie viel Verantwortung für eine erfolgreiche Integration wahrnehmen sollten.

2. *“Eine erfolgreiche Integration im Einzelfall soll durch positive Anreize begünstigt werden, insbesondere durch eine Verbesserung des ausländerrechtlichen Status.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 8)

Die Haltung, den ausländerrechtlichen Status eines Migranten respektive einer Migrantin zu verbessern, kann laut Essers Theorie als förderlich für die Integration über die Dimension der Platzierung verstanden werden (vgl. Esser 2006: 26). Der Bundesrat sieht

aber vor, dass zuerst die erfolgreiche Integration eines Zuwanderers erreicht sein soll, bevor der ausländerrechtliche Status verbessert wird, was wiederum die Integration über die Platzierung hemmen könnte. Solange keine Integration stattgefunden hat, soll eine Migrantin oder ein Migrant daher weniger Rechte erhalten. Esser beschreibt ebenfalls, dass beispielsweise eine Integration im Arbeitsmarkt, den ausländerrechtlichen Status je nach herrschendem Recht verbessern könnte (vgl. Esser 2001: 10). Es bleibt aber fraglich, ob die Verknüpfung der erfolgreichen Integration mit der Verbesserung des ausländerrechtlichen Status in Essers Sinne ist.

3. *„Bei ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizern und Schweizerinnen, von Niedergelassenen sowie von freizügigkeitsberechtigten Personen soll der Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ausdrücklich von der Integration abhängig gemacht werden. Daneben wird die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf ihre Integration auch eingefordert.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 8)

Wie bereits in der vorherigen Aussage ist auch hier ersichtlich, dass der Bundesrat eine Verbesserung des ausländerrechtlichen Status respektive die Erteilung der Niederlassungsbewilligung von einer erfolgreichen Integration abhängig machen will. Esser beschreibt jedoch, dass eine gelingende rechtliche Platzierung in der Gesellschaft die Assimilierung fördern soll. Esser gibt aber vor allem der marktwirtschaftlichen Platzierung einen hohen Stellenwert und macht deutlich, dass diese oft an eine Verbesserung des rechtlichen Status geknüpft wird (vgl. Esser 2001: 10).

Zudem wird im zweiten Satz dieses Textausschnittes wiederum das Integrationsverständnis präzisiert. Es soll Eigenverantwortung von den Migranten und Migrantinnen beim Integrationsprozess eingefordert werden. Dieser Punkt ist durchaus mit Essers Sozialintegration assoziierbar, denn auch er beschreibt die Eigenverantwortung des Zuwanderers/der Zuwandererin als Teil des erfolgreichen Integrationsprozesses (vgl. Esser u.a. 1999, 2001, 2006).

4. *“Schlechte Integration soll sanktioniert werden; zum Beispiel soll die selbstverschuldete Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung ausländerrechtliche Konsequenzen haben“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 8)

Der Bundesrat will schlechte Integration sanktionieren und nimmt damit eine fordernde Haltung ein. In Essers Sozialtheorie ist nie die Rede davon, dass ungenügende Integration sanktioniert werden sollte. Vielmehr bedeutet eine Sanktionierung oftmals eine Schlechterstellung zum Beispiel des ausländerrechtlichen Status und damit der Platzierung in der Gesellschaft. Eine Sanktionierung würde demnach den zukünftigen Integrationsprozess hindern. Gleichzeitig wird im Zitat aber auch die Selbstverschuldung erwähnt. Diese Wortwahl kann als Anhaltspunkt dienen, dass der Bundesrat also möglicherweise nicht die vollständige Verantwortung im Integrationsprozess bei den Migranten und Migrantinnen sieht. Nicht selbstverschuldetes Verhalten würde demnach wahrscheinlich ohne Konsequenzen bleiben. Esser beschreibt in verschiedenen Bereichen ebenfalls, dass die Verantwortung für den Integrationsprozess nicht alleine bei den Ausländern und Ausländerinnen liegt. Besonders im Bereich der marktwirtschaftlichen Platzierung sieht er eine grosse Abhängigkeit von der Wirtschaft (vgl. Esser 2001: 9).

5. *“Integration soll primär in der Schule, in der Ausbildung, im Beruf, im Gesundheitsbereich usw. und vor Ort im Quartier erfolgen.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 8)

Der Bundesrat zielt mit diesem Standpunkt hauptsächlich auf Essers Dimension der Platzierung. Integration soll demnach vor allem in den erwähnten Bereichen stattfinden. Eine erfolgreiche Assimilation in der Schule, in der Ausbildung, im Beruf, etc. vermag durchaus Essers Sozialintegration zu entsprechen (vgl. Esser 2001: 9).

Die Aussage verdeutlicht ausserdem, wie die verschiedenen Dimensionen von Essers Theorie ineinander übergreifen. Durch die Platzierung in Schule, Ausbildung, Beruf und vor Ort im Quartier kommt eine Person vermehrt mit Akteuren des Aufnahmesystems in Kontakt und somit zu Interaktionsgelegenheiten. Eine erfolgreiche Platzierung gibt daher einer Person mehr Möglichkeiten, sich in der Dimension Interaktion erfolgreich zu integrieren (vgl. Esser 2001: 11). Des Weiteren kann diese Aussage des Bundesrates auch mit der Dimension der Kulturation verbunden werden, denn eine erfolgreiche Integration beispielsweise in die Schule, gibt einem Akteur die Möglichkeit z.B. seine Sprachfähigkeiten zu verbessern.

6. *“Die Massnahmen in den Regelstrukturen sind allerdings bedürfnisgerecht und zielführend auszugestalten. Damit wird dem Einzelfall besser Rechnung getragen.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 8)

Essers Theorie besagt, dass jede Person unterschiedliche Voraussetzungen mitbringt, um sich zu integrieren. In den vier Dimensionen und den jeweiligen Lebensbereichen spielen die individuellen Gegebenheiten, die ethnische Gruppe, die Migrationsbiographie, die Familie und die Aufnahmegesellschaft entscheidende Rollen (vgl. Esser 2006: 37f.). Auch dem Bundesrat scheint dies bewusst zu sein. Aus seiner Haltung geht hervor, dass jeweils dem Einzelfall Rechnung getragen werden soll und die Strukturen entsprechend anzupassen sind. Hiermit bestätigt der Bundesrat Essers Theorie, wonach jeder Einwanderer bzw. jede Einwanderin ganz unterschiedliche Möglichkeiten und Voraussetzungen mitbringt, um eine erfolgreiche Integration zu erreichen (vgl. Esser 2006: 37f.).

7. *“Einerseits ergänzt sie (Anmerkung: Die Vorlage) das Angebot der Regelstrukturen bzw. schliesst vorhandene Lücken (z.B. Sprachförderung von Ausländerinnen und Ausländern, die keine oder ungenügende Kenntnisse einer Landessprache im Rahmen der obligatorischen Schule erwerben können).“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

Wie aus dieser Aussage hervorgeht, ist es dem Bundesrat wichtig, dass Migranten und Migrantinnen auch ausserhalb der obligatorischen Schule die Möglichkeit erhalten, eine Landessprache zu erwerben. Sprachkenntnisse der Aufnahmegesellschaft sind für die Assimilierung über die Dimension der Kulturation sicherlich notwendig. Nach Esser hat der Spracherwerb eine grosse Bedeutung im Integrationsprozess und wirkt sich direkt auf die anderen Dimensionen aus, insbesondere auf die Platzierung und die Interaktion (vgl. Esser 2006: 54). Indem der Bundesrat Migranten und Migrantinnen die Möglichkeit gibt, die Landessprache auch ausserhalb einer erfolgreichen Platzierung im Arbeitsmarkt oder in der Schule zu erlernen, wird berücksichtigt, dass nicht alle Personen Zugang zu diesen beiden Bereichen haben. Damit wird die Haltung Essers eingenommen, wonach die sprachliche Integration auch ausserhalb der Regelschulen stattfinden soll (vgl. Esser 2006: 54).

8. *“Andererseits unterstützt sie (Anmerkung: die Vorlage) die Regelstrukturen dabei, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen und den chancengleichen Zugang für alle zu ermöglichen. Hier sollen auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – bezüglich der Integration ihrer Arbeitnehmenden – einbezogen werden (vgl. Art. 58c).“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

Durch einen chancengleichen Zugang für sämtliche Beteiligte wird die Integration über die Platzierung gestärkt. Der Vorschlag, wonach Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in den Integrationsprozess mit einbezogen werden sollen, kann sich günstig für die marktwirtschaftliche Platzierung auswirken. Wie Esser beschreibt, ist die Integration über den Arbeitsmarkt nicht alleine von den Migrantinnen und Migranten abhängig, sondern wird wesentlich von der Nachfrage mitbestimmt (vgl. Esser 2001: 9).

Durch die Einräumung von Chancengleichheit erkennt der Bundesrat auch eine für die Migranten und Migrantinnen hinderliche Barriere bei der erfolgreichen Platzierung im Arbeitsmarkt und ist Willens, diese zu beheben. Diese Aspekte sind ganz im Sinne Essers und können als integrationsförderlich angesehen werden (vgl. Esser 2001: 10).

9. *“Dem Erwerb von Sprachkompetenzen kommt bei der Integration eine Schlüssel-funktion zu.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

Wie Esser, betont auch der Bundesrat die Wichtigkeit der Sprache für den Integrationsprozess. Die Sprache fällt, wie bereits in einem vorherigen Paragraphen beschrieben, unter die Dimension der Kulturation; sie spielt jedoch für Esser in sämtlichen Dimensionen eine wichtige Rolle (vgl. Esser 2006: 54f.). Den Spracherwerb stuft der Bundesrat als Schlüsselfunktion ein und deckt damit die Haltung von Esser.

10. *“Eine erfolgreiche Integration beinhaltet, dass alle Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz eine wirtschaftliche Selbstständigkeit erreichen bzw. einen möglichst hohen Bildungsgrad erwerben.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

Dieser Abschnitt suggeriert, dass nach der Meinung des Bundesrates eine erfolgreiche Integration erst dann stattgefunden hat, wenn eine Person wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangt hat. Für Esser ist eine erfolgreiche Integration im Arbeitsmarkt ebenfalls ein

zentraler Aspekt der Integration und sicherlich entscheidend, um eine gelungene Assimilierung in der Dimension Platzierung zu erreichen. Nach dem Integrationsverständnis von Esser hat eine erfolgreiche Platzierung oft auch die Folge, dass die Assimilierung in den anderen Dimensionen gestärkt wird (vgl. Esser 1999: 29).

Die Aussage des Bundes vermittelt die Botschaft, dass sich eine wirtschaftlich nicht selbstständige Person auch nicht erfolgreich integrieren kann. Das würde heissen, dass Migranten und Migrantinnen, welche in sämtlichen anderen Lebensbereichen assimiliert sind, dennoch nicht vollständig integriert sind. Esser geht nicht soweit, dass die erfolgreiche Integration einzig von der wirtschaftlichen Selbständigkeit ausgeht, lässt der Assimilierung in den Arbeitsmarkt aber dennoch eine Schlüsselfunktion zukommen (vgl. Esser 2001: 10).

11. *“Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei. Der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung beinhaltet die längerfristige wirtschaftliche Unabhängigkeit.“*

(Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

In diesem Abschnitt wird erstmals auch teilweise die Dimension der Identifikation angesprochen. Ein Migrant oder eine Migrantin soll Verantwortung für sich selbst übernehmen und die anfallenden Aufgaben in Staat und Gesellschaft möglichst selber bewältigen. Damit scheint der Bundesrat den Standpunkt einzunehmen, dass die nach Esser erfolgreiche marktwirtschaftliche Platzierung möglicherweise auch staats- und gesellschaftserhaltend ist. Dieser Paragraph verdeutlicht die von Esser beschriebene Verbindung der einzelnen Dimensionen (vgl. Esser 2001: 16).

Der zweite Satz der Aussage des Bundesrates ist daher interessant, da er nicht nur die für den Bundesrat anscheinend wichtige Dimension der Platzierung und insbesondere die marktwirtschaftliche Integration anspricht, sondern auch den Willen zur erfolgreichen Teilhabe im Arbeitsmarkt mit der längerfristigen wirtschaftlichen Unabhängigkeit gleichsetzt. Der Bundesrat könnte damit suggerieren, dass für die Integration im Arbeitsmarkt lediglich der Wille einer Person entscheidend sei. Falls die Integration misslingt, könnte demnach darauf geschlossen werden, dass der Wille nicht vorhanden war. Dieser Standpunkt wäre nicht ganz mit Essers Sozialintegration zu vereinen, welche die Integration in den Arbeitsmarkt nicht nur vom Individuum alleine, sondern auch von den

Wirtschaftsbedingungen der Aufnahmegesellschaft abhängig macht. Letztendlich ist laut Esser der Markt und die damit verbundene Nachfrage nach Arbeitskräften mitentscheidend (vgl. Esser 2001: 9).

12. *“Besonderen Umständen (z.B. Betreuungspflichten) ist angemessen Rechnung zu tragen.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

Aus dieser Aussage geht hervor, dass der Bundesrat den Einzelfall im Integrationsprozess berücksichtigen möchte. Es soll nicht pauschal gehandelt werden, vielmehr müssen auch personenspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden. Esser ist ebenfalls der Meinung, dass der Integrationsprozess zumindest teilweise personenspezifisch mitbestimmt wird (vgl. Esser 2006: 46).

13. *“Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung (z.B. Gleichbehandlung von Mann und Frau, Anerkennung der Schulpflicht) sind von allen Ausländerinnen und Ausländern und in jedem Stadium des Integrationsprozesses zu beachten.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 9)

In diesem Abschnitt kann eine explizite Verbindung zu Essers Dimension der Identifikation gemacht werden. Die Migranten und Migrantinnen werden dazu aufgefordert, die Werte der Bundesverfassung zu respektieren. Der Bundesrat spricht nicht davon, dass er die Identifikation von Migranten und Migrantinnen mit der Bundesverfassung verlangt, sondern stellt die Bedingung, dass diese Werte beachtet werden müssen. Der Prozess, wie diese Werte vermittelt und übernommen werden sollen, wird nicht beschrieben. Nach Esser ist die Identifikation mit den gesellschaftlichen Werten wichtig, um sich erfolgreich integrieren zu können (vgl. Esser 2001: 14). Der Bundesrat stellt die Beachtung dieser Werte jedoch als Bedingung in sämtlichen Stadien des Integrationsprozesses. Diese Textstelle der Botschaft des Bundesrates kann also für die Integration weder als förderlich noch als hinderlich im Sinne von Esser verstanden werden, da die Wortwahl des Bundesrates auf beachten und nicht auf identifizieren fällt (vgl. 2001: 13f).

14. *“Diskriminierungen hindern Ausländerinnen und Ausländer daran, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Sie erschweren die Integrationsförderung.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 10)

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass Diskriminierung die Integration von Migranten und Migrantinnen erschweren kann und dadurch eine Barriere für die erfolgreiche Assimilierung darstellt. Er scheint Willens zu sein, diese zu beheben und damit erfolgreichere Integrationsbedingungen zu schaffen. Die Überwindung von diskriminierenden Barrieren kann in die Dimension der Platzierung eingeordnet werden. Esser glaubt, eine ethnozentrische Sichtweise der Aufnahmegesellschaft behindere den Integrationsvorgang (vgl. Esser 2001: 10). Diese Haltung des Bundesrates begünstigt daher nach Esser durchaus den Integrationsprozess eines Zuwanderers respektive einer Zuwanderin.

15. *“Vom Erfordernis des Sprachnachweises soll ausnahmsweise bei Vorliegen von wichtigen Gründen abgewichen werden können. Als wichtige Gründe nennt das Gesetz namentlich eine Behinderung, eine Krankheit oder eine andere Einschränkung, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung bei der Fähigkeit zum Spracherwerb führt (z.B. Lese- und Rechtschreibschwäche, Illetrismus, Legasthenie oder Analphabetismus)”* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 24)

Der Bundesrat stellt klar, dass gewisse Personen vom Erfordernis eines Sprachnachweises ausgeschlossen werden können. Er zeigt damit erneut, dass er auf den Einzelfall Rücksicht nehmen will. Migranten und Migrantinnen können sich entsprechend ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten integrieren. Essers Sozialintegration geht auf die unterschiedlich vorhandenen Bedingungen eines Akteurs ebenfalls ein und stellt klar, dass an eine Person je nach Fähigkeiten unterschiedliche Anforderungen gestellt werden, um sich erfolgreich zu integrieren (vgl. Esser 2006: 45). Die Haltung des Bundesrates in dieser Aussage kann daher durchaus als integrationsdienlich angesehen werden.

16. *“Ist die ausländische Person sozialhilfeabhängig oder hat sie sich wesentlich verschuldet, spricht dies jedoch gegen eine erfolgreiche Integration”* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 25)

Hier wird erneut die Bedeutung und Wichtigkeit der finanziellen Unabhängigkeit für den Bundesrat unterstrichen. Eine erfolgreiche Integration ist nach dieser Auffassung durch Verschuldung oder finanzielle Abhängigkeit nur bedingt möglich. Wie bereits beschrieben, ist für Esser die Integration in den Arbeitsmarkt eine Schlüsselfunktion der Sozialintegration (vgl. Esser 2001: 10). Essers Theorie ist demnach durchaus mit der Haltung

des Bundesrates zu vergleichen. Im Unterschied zum Bundesrat ist für ihn die erfolgreiche Platzierung im Arbeitsmarkt aber nicht entscheidend für eine erfolgreiche Assimilierung. Die Haltung des Bundesrates, welche die erfolgreiche Integration an finanzielle Unabhängigkeit koppelt, ist in Essers Sinne nur bedingt konstruktiv.

17. *“Gemäss Vernehmlassungsentwurf umfassen die Grundkompetenzen das Beherrschen des Lesens und Schreibens, der Alltagsmathematik, der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten (...). Diese Grundkompetenzen sind Voraussetzung dafür, um an der Bildung und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und den Alltag erfolgreich bewältigen zu können“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 26)

In diesem Absatz ist erstmals von den sogenannten Grundkompetenzen die Rede. Die genannten Grundkompetenzen fallen teilweise in die Dimension der Kulturation aber auch in die Interaktion und Platzierung. Esser beschreibt solche Grundkompetenzen nicht spezifisch, hält aber fest, dass jede Person unterschiedliche Fähigkeiten und dementsprechend eine individuelle Situation mit sich bringt (vgl. Esser 2006: 45). Aus der Botschaft geht nicht hervor, wie und ob der Bundesrat Personen fördern will, welche diese Grundkompetenzen nicht mit sich bringen. Es kann daher auch nicht abschliessend festgehalten werden, ob diese Aussage nun im Sinne Essers Theorie ist oder nicht.

18. *“Die Früherkennung von Integrationsdefiziten wird durch die Erstinformation der neu zuziehenden Ausländerinnen und Ausländer sichergestellt.“* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 28)

Der Bundesrat will bereits in einem frühen Stadium erkennen, ob Probleme in der Integration auftreten können. Gleichzeitig soll für die Migrantinnen und Migranten eine Erstinformation durchgeführt werden. Es bleibt aber unklar, was diese Erstinformation beinhaltet. Esser befürwortet sicherlich eine Erstinformation, in welcher Zuwanderer und Zuwanderinnen relevante Informationen zum Aufnahmesystem und zu ihrem Status erhalten, denn auch er ist der Meinung, dass Integration frühzeitig beginnen sollte (vgl. Esser 2001: 9). Inwiefern eine frühzeitliche Erkennung von Integrationsdefiziten mit Essers Theorie zu vereinbaren ist, kann nicht abschliessend geklärt werden.

19. *“Auf der Grundlage von Informationskonzepten ist dafür zu sorgen, dass Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, ihre Rechte und Pflichten (z.B. auch Schutz vor Diskriminierungen) sowie Angebote zur Integrationsförderung gezielt informiert werden.”* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 30)

Hartmut Esser beschreibt in seiner Sozialintegration, dass die Aufnahmegesellschaft Rahmenbedingungen zum erfolgreichen Integrationsprozess schaffen kann. Mit Rahmenbedingungen meint er unter anderem die ausländerrechtliche Platzierung, die Schaffung von integrationsfördernden Strukturen aber auch die Verhinderung von Segmentation (vgl. Esser 2006: 24ff.). Wie aus obigem Paragraph ersichtlich ist, will der Bundesrat Migranten und Migrantinnen über die Möglichkeiten und Rechte informieren. Dieser Punkt kann sicherlich in der Dimension der Platzierung angesiedelt werden, da Zuwanderern ihre Rechte und Pflichten mitgeteilt werden und sie so über ihren ausländerrechtlichen Status Bescheid wissen. Es können dabei aber auch die Dimensionen der Interaktion, Identifikation und Kulturation angesprochen werden, denn der Bundesrat will Migrantinnen und Migranten zu den verschiedensten Angeboten der Integrationsförderung informieren. Diese Haltung des Bundesrates kann demnach als integrationsfördernd für sämtliche Dimensionen von Esser angesehen werden.

20. *“Auch die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und der universellen Werte des internationalen Menschenrechtsschutzes ist Bestandteil der Integration. Eine Verletzung liegt vor, wenn zum Beispiel das Gewaltmonopol des Staates oder die Gleichstellung von Mann und Frau abgelehnt oder der Beitritt zu einer Religionsgemeinschaft, die Vornahme von religiösen Handlungen oder die Teilnahme an religiösem Unterricht erzwungen werden.”* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 32)

In diesem Paragraph wird wieder direkt Essers Dimension der Identifikation angesprochen. Es wird deutlich, dass die Respektierung der Werte der Bundesverfassung für die Regierung einen untrennbaren Bestandteil der Integration darstellt. Was erneut nicht angesprochen wird, ist, wie diese Wertübernahme gefördert werden kann. Die Einhaltung dieser Werte ist für den Bundesrat ein unabdingbarer Bestandteil des Zusammenlebens und wird von den Migranten und Migrantinnen eingefordert. Esser glaubt, wie bereits beschrieben, dass die Übernahme solcher Werte die Assimilierung in der Dimension der

Identifikation fördert. Er beschreibt, dass eine mehr oder weniger starke Identifikation eine systemerhaltende Wirkung hat (vgl. Esser 2001: 12ff.).

21. *“Ein von der Mehrheit abweichendes, aber grundrechtlich geschütztes Handeln steht im Einklang mit den Werten der Bundesverfassung und darf nicht zu Ungunsten der gesuchstellenden Person ausgelegt werden.”* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 32)

Esser beschreibt die Dimension der Interaktion als Übernahme des in der Aufnahmegeellschaft üblichen Handelns. Nur wenn eine Person in typischen Situationen den gesellschaftlichen Normen entsprechend handelt, kann sie sich demnach erfolgreich integrieren (vgl. Esser 2001: 10). Der Bundesrat stuft von der Mehrheit abweichendes Verhalten jedoch nicht als problematisch im Integrationsprozess ein. Dem Bundesrat ist es lediglich wichtig, dass die geltenden Rechtsbestimmungen eingehalten werden. Nichttypisches Handeln im Rahmen des Gesetzes ist demnach legitim und soll keinerlei Konsequenzen nach sich ziehen. Hier sind gewisse Differenzen zwischen Essers Theorie und der Haltung des Bundesrates ersichtlich. Wenn man von Esser ausgehen würde, wäre solch ein Standpunkt eher hinderlich für die Integration (vgl. Esser 2001: 10).

22. *“Ausländerinnen und Ausländer sollen sich grundsätzlich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können.”* (Schweizerischer Bundesrat 2013: 32)

Esser ist der Meinung, dass die Sprache ein wichtiger Bestandteil der Sozialintegration darstellt und sich auf sämtliche Dimensionen auswirkt und nicht nur auf die Kulturation (vgl. Esser 2006: 52ff.). Der Bundesrat unterstreicht mit dieser Aussage erneut, dass auch ihm viel daran liegt, dass Migrantinnen und Migranten eine der Landessprachen beherrschen.

6.2 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Die Ergebnisse werden jeweils anhand der vier Dimensionen von Esser dargestellt. Es soll in jeder einzelnen Dimension bewertet werden, inwiefern das Integrationsbild von Esser sich mit jenem des Bundesrates deckt. Dazu werden jeweils die Gemeinsamkeiten und Unterschiede getrennt dargestellt.

Kulturation:*Gemeinsamkeiten:*

Der Bundesrat spricht die Dimension der Kulturation in seiner Botschaft relativ oft an. Er geht dabei mehrere Male auf den Spracherwerb ein und benennt diesen als Schlüsselfunktion (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9). Auch für Esser hat die Sprache in der Sozialintegration eine zentrale Bedeutung. Die Erlernung der Landessprache ist für sämtliche anderen Dimensionen relevant. Esser sieht darin den Grundstein für die spätere erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Esser 2006: 57).

Der Spracherwerb hat sowohl für Esser wie auch für den Bundesrat einen ähnlich hohen Stellenwert.

Unterschiede:

Der Bundesrat spricht in der Dimension der Kulturation beinahe ausschliesslich die Sprache an und vernachlässigt damit ein Stück weit andere Aspekte. So wird nicht wirklich darauf eingegangen, ob und wie Migranten und Migrantinnen sich beispielsweise Wissen zur Kultur und zu den wichtigsten Regeln des Aufnahmesystems aneignen können. Nach Hartmut Esser wäre dies aber durchaus ein wichtiger Bestandteil der Sozialintegration (vgl. Esser 2006: 26). Möglicherweise kann davon ausgegangen werden, dass beispielsweise bei der Erstinformation solches Wissen vermittelt wird. Dennoch bleibt offen, welche Informationen weitergegeben werden.

Platzierung:*Gemeinsamkeiten:*

Die Dimension der Platzierung wird in der Botschaft des Bundesrates stark gewichtet. Besonders der erfolgreichen marktwirtschaftlichen Platzierung räumt er einen hohen Stellenwert ein. Der Bundesrat beschreibt, dass finanzielle Unabhängigkeit für eine erfolgreiche Integration unabdingbar ist. Er definiert die marktwirtschaftliche Platzierung als erfolgreiche Integration und knüpft diese teilweise an die Vergabe eines besseren ausländerrechtlichen Status (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 8f.). Diese Aspekte sind durchaus mit Essers Sozialintegration in Verbindung zu bringen. Er sieht in der erfolgreichen Platzierung im Arbeitsmarkt ebenfalls eine Schlüsselfunktion für die Assimilierung. Sämtliche anderen Dimensionen würden laut Esser davon profitieren (vgl. Esser 2001: 10). Ausserdem erwähnt er ebenfalls, dass in verschiedenen Gesellschaften die

Verbesserung des ausländerrechtlichen Status an die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt gekoppelt wird (vgl. 2001: 10).

Unterschiede:

Im Unterschied zum Bundesrat lässt Esser offen, ob er eine Verknüpfung zwischen der Integration in die Marktwirtschaft und der Verbesserung des ausländerrechtlichen Status als sinnvoll erachtet.

Der Bundesrat suggeriert, dass der Wille zur Integration in den Arbeitsmarkt oder zum Erwerb von Bildung mit der effektiven wirtschaftlichen Unabhängigkeit gleichzusetzen sei (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9). Esser geht hingegen nicht soweit und betont, dass gerade die erfolgreiche Platzierung im Arbeitsmarkt oft von der Nachfrage abhängig sei und nicht nur die reine Eigenverantwortung des Akteurs zähle (vgl. Esser 2001: 10).

Interaktion:

Gemeinsamkeiten:

Für den Bundesrat hat der Erwerb einer Landessprache eine zentrale Bedeutung (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9). Er fördert damit indirekt die Assimilierung in der Dimension der Interaktion. Esser verdeutlicht die Verbindung und den Einfluss von Sprache zur Interaktion ebenfalls (vgl. 2001: 11).

Unterschiede:

Der Bundesrat hält fest, dass Verhaltensweisen, welche im Rahmen des Gesetzes liegen aber vom Verhalten der Mehrheit abweichen, toleriert werden müssen (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 32). Damit schenkt der Bundesrat situationstypischem Handeln weniger Bedeutung und unterscheidet sich damit von Essers Sozialintegration. Dieser glaubt, die Übernahme von typischen Handlungen seien förderlich für die Integration (vgl. Esser 2001: 11).

Der Bundesrat spricht nie konkret davon, wie Begegnungsmöglichkeiten zwischen den Akteuren des Aufnahmesystems und den Migranten und Migrantinnen geschaffen werden können. Für Esser wären dies Kontaktmöglichkeiten jedoch wichtig, damit eine Segmentierung verhindert werden kann (vgl. Esser 2001: 11).

Identifikation:*Gemeinsamkeiten:*

Man kann vermuten, dass der Bundesrat die Auffassung von Esser teilt, wonach die Respektierung der geltenden gesellschaftlichen Werte systemerhaltend sei (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9/ Esser 2001: 15).

Unterschiede:

Der Bundesrat sieht die Respektierung dieser Werte als Grundbedingung für den Integrationsvorgang (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 32). Hartmut Esser ist der Meinung, dass im Assimilierungsprozess eine mehr oder weniger intensive Identifikation mit den gesellschaftlichen Werten geschehen soll (vgl. Esser 2006 26). Der Bundesrat geht nicht darauf ein, wie diese Werte vermittelt werden.

7 Schlussfolgerung

In der nun folgenden Schlussfolgerung soll zuerst die Fragestellung beantwortet, das Ergebnis der Dokumentenanalyse kritisch diskutiert und mit weiterführenden Gedanken gekoppelt werden. Zum Abschluss wird erneut der Bezug zur Sozialen Arbeit hergestellt und aufgezeigt, ob und inwiefern die Resultate dieser Arbeit eine effektive Relevanz für die Soziale Arbeit haben.

7.1 Beantwortung der Fragestellung

Die eingangs hergeleitete Fragestellung lautet:

“ Welche Aspekte der Sozialintegration nach Hartmut Esser zeigen sich in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes? “

Die Dokumentenanalyse hat gezeigt, dass verschiedene Aspekte Essers Sozialintegration in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes zu finden sind. Wie in Kapitel 6.2 festgehalten wurde, können aber durchaus auch einige Unterschiede ausgemacht werden.

Gemeinsamkeiten zwischen der Botschaft des Bundesrates und Essers Sozialintegration lassen sich hauptsächlich in den Dimensionen der Platzierung und Kulturation finden. Interaktion und Identifikation werden vom Bundesrat meistens nur indirekt über andere Dimensionen angesprochen, z.B. Sprache.

Die Fokussierung auf die Integration in den Arbeitsmarkt und den Spracherwerb, lassen sich sowohl in der Botschaft des Bundesrates, wie auch in Essers Sozialintegration finden (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9/ vgl. Esser 2006: 52). In diesem Bereich sind beide Positionen beinahe deckungsgleich und haben für den Bundesrat und Esser eine zentrale Bedeutung beim erfolgreichen Integrationsprozess.

Eine weitere Gemeinsamkeit der beiden Haltungen ist, dass die Eigenverantwortung für den Integrationsvorgang den Migranten und Migrantinnen zugeschrieben wird. Der Bundesrat und Esser gehen beide davon aus, dass der Zuwanderer oder die Zuwanderin für eine erfolgreiche Integration hauptsächlich selbstverantwortlich ist. Den Rahmenbedingungen und den strukturellen Gegebenheiten des Aufnahmesystems kommt eine Nebenrolle in ihrer Definition von Integration zu (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9/ vgl. Esser u.a. 2001, 2006).

Des Weiteren betonen beide, dass dem Einzelfall bei der Integration Rechnung getragen werden muss. Der Bundesrat macht deutlich, dass die individuellen Voraussetzungen von Migranten und Migrantinnen berücksichtigt werden sollen (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9). Esser geht ebenfalls davon aus, dass jede Person unterschiedliche Fähigkeiten und Eigenschaften mit sich bringt (vgl. Esser 2006: 45).

Die erwähnten Aspekte zeigen sich in der Sozialintegration von Hartmut Esser und der Botschaft des Bundesrates und können als wesentliche Gemeinsamkeiten betrachtet werden.

In gewissen Bereichen sind aber auch Unterschiede zwischen Essers Sozialintegration und der Botschaft des Bundesrates auszumachen. So setzt der Bundesrat im Gegensatz zu Esser den Willen zur Integration in den Arbeitsmarkt oder in Bildungssysteme mit der effektiven wirtschaftlichen Unabhängigkeit gleich (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 8). Zudem beurteilt er untypische Verhaltensweisen, welche im Rahmen des Gesetzes liegen, nicht als integrationserschwerend, was nicht mit Essers Haltung korreliert (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 32).

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse sollten aber aus folgenden Gründen nur mit Vorsicht betrachtet werden. Für die Dokumentenanalyse wurden einzelne Textabschnitte aus der Botschaft herausgeschrieben. Es wurde zwar versucht, die Aussagen so zu zitieren, dass jeweils der Kontext überliefert wurde aber dennoch ging teilweise der Zusammenhang der einzelnen Abschnitte verloren. Dem kann aber entgegnet werden, dass eine Dokumentenanalyse das Ziel hat, einzelne Punkte zu fokussieren und daher unweigerlich andere Aspekte vernachlässigt werden müssen (vgl. Flick 2017: 331).

Wie beschrieben wurde, kann die Dokumentenanalyse durchaus Gemeinsamkeiten zwischen der Sozialintegration von Esser und der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes aufzeigen. Es lässt sich daraus aber nur bedingt auf die Meinung des Bundesrates schliessen.

Das Dokument widerspiegelt zwar die Haltung des Bundesrates, ist und bleibt aber nur eine Momentaufnahme aus dem Jahre 2013 (vgl. Flick 2017: 322). Ausserdem wurde lediglich ein Schriftstück analysiert. Weitere Dokumente des Bundesrates zum Thema Integration zu durchleuchten, hätte möglicherweise ein tieferes Verständnis zu dessen Haltung erlaubt.

Die Ergebnisse hätten möglicherweise umfangreicher ausfallen können, wäre die Systemintegration, welche ebenfalls Teil von Essers Integrationstheorie ist, als Paradigma für die Dokumentenanalyse berücksichtigt worden. Der Einbezug der Systemintegration hätte aber wahrscheinlich den Rahmen dieser Arbeit gesprengt und es wurde zudem aufgrund der breiten Kritik an derselben darauf verzichtet (Siehe Kapitel 4.3).

7.2 Kritische Diskussion

In folgendem Unterkapitel wird die Kritik an Hartmut Essers Integrationstheorie erneut aufgenommen und in die Diskussion eingebracht.

Wie in der Literaturbegründung (Siehe Kapitel 4.3) beschrieben wurde, ist Essers Integrationstheorie nicht ganz unbestritten. Es wird ihm unter anderem vorgeworfen, dass seine Integrationstheorie als reine Forderung zur Anpassung verstanden werden kann und die Migranten und Migrantinnen selber für die Integration verantwortlich seien (vgl. Kamis 2017: 34). Diese Kritik lässt sich ein Stück weit auf die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes übertragen. Auch er nimmt darin die Position ein, dass sich Migranten und Migrantinnen anpassen müssen und die Hauptverantwortung für den Integrationsprozess tragen sollen.

Ein weiterer Kritikpunkt an Essers Integrationstheorie ist, dass man darin strukturelle Anpassungen, z.B. Schulstrukturen verändern, vergeblich sucht (vgl. Nauck 2009: 297). Dieser Vorwurf wiederum kann in Bezug auf die Botschaft nicht vollständig übernommen werden. Der Bundesrat gibt an, die Regelstrukturen unterstützen zu wollen, um einen chancengleichen Zugang für alle zu ermöglichen (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 9). Er zeigt aber nicht auf, wie dieser umgesetzt werden soll.

Nach dem Kritiker Gerhard Hetfleisch ist Essers Theorie in die Denkweisen des Neoliberalismus und Individualismus einzuordnen. Daher ist nach ihm die politische Relevanz Essers Theorie äusserst gefährlich, denn sie legitimiert ein Stück weit die herrschenden Ungleichheiten und die Ausgrenzung von "Verlierern und Verliererinnen" der modernen Gesellschaftssysteme, da jede Person selbst für die Integration verantwortlich sein soll. Die vollständige Übernahme der Sichtweise von Essers Integrationstheorie hätte demzufolge vor allem einen direkten Einfluss auf das Leben jener Migranten und Migrantinnen, welche sich nicht erfolgreich integrieren können. Diese würden als Ausgegrenzte legitimiert (vgl. Hetfleisch 2013: 226f). Es kann natürlich nun aufgrund der Dokumentenanalyse nicht behauptet werden, dass der Bundesrat Ungleichheiten unterstützt und befürwortet. Hetfleischs Vorwurf darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, da der

Bundesrat, ähnlich wie Esser, eine auf die Selbstverantwortung bezogene Haltung einnimmt. Um diesen Vorwurf etwas abzuschwächen, muss jedoch erwähnt werden, dass der Bundesrat im Integrationsprozess auf den Einzelfall und auf nicht selbstverschuldete Umstände Rücksicht nehmen will (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2013: 25).

Die Kritik von Gerhard Hetfleisch aufzunehmen und zu untersuchen, ob die heutige Integrationspolitik tatsächlich eine auf Eigenverantwortung und Selbstverschulden fokussierende Sichtweise vertritt, wäre sicherlich für eine weitere Abhandlung interessant.

Die verschiedenen hier gemachten Vorwürfe zur Botschaft und dem Integrationsverständnis des Bundesrates müssen aber in gewissem Masse relativiert werden. Da die Schweiz ein föderalistisch aufgebautes Land ist, verteilen sich auch die Zuständigkeiten bezüglich der Integration auf mehrere Akteure. Die Kantone sind hauptsächlich für die Ausführung konkreter Integrationsmassnahmen zuständig. Sie müssen sich jedoch an den Zielsetzungen für die Integration von Migranten und Migrantinnen des Bundes orientieren (vgl. Sekretariat für Migration SEM 2017). Um die schweizerische Integrationspolitik abschliessend beurteilen zu können, müssten daher die verschiedenen Kantone und ihre Integrationsprogramme berücksichtigt werden.

7.3 Relevanz für die Soziale Arbeit

In Kapitel 5 wurde ein Bezug zur Sozialen Arbeit hergestellt und aufgezeigt, inwiefern die vorliegende Dokumentenanalyse für diese relevant ist. Nun sollen abschliessend die Ergebnisse der Analyse in Verbindung zur Sozialen Arbeit gebracht werden.

Die Integrationspolitik implementiert oft die Ziele der Sozialen Arbeit im Migrations- und Integrationsbereich (vgl. Többe-Schukalla 2014: 217). Angesichts dieser Dokumentenanalyse muss jedoch kritisch hinterfragt werden, ob diese Ziele von der Sozialen Arbeit im Integrationsbereich übernommen werden sollten. Wie in der Einleitung kurz beschrieben, ist es nach dem Berufskodex von "AvenirSocial" ein Ziel der Sozialen Arbeit, alle Personen in sämtlichen Bereichen der Gesellschaft zu integrieren (vgl. AvenirSocial 2010: 9). Grunwald und Thiersch halten fest, dass Integration Nicht-Ausgrenzung bedeutet und geben damit den Akteuren des Aufnahmesystems eine aktive Rolle im Integrationsprozess (Grunwald/Thiersch 2004: 26). Es ist fraglich, ob das Integrationsverständnis des Bundesrates in der "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes" mit den allgemeinen Zielvorstellungen der Integrationsdefinition der Sozialen Arbeit kompatibel ist. Demnach ist die Haltung von Vahsen, welcher befürwortet, dass die Soziale Arbeit eine eigene Zieldefinition für die Arbeit mit Migranten und Migrantinnen erstellen

soll, durchaus nachvollziehbar (vgl. Vahsen 2000: 66). Die Soziale Arbeit tut gut daran, nicht blindlings dem Integrationsverständnis der Politik zu folgen.

Es kann jedoch durchaus schwierig sein, in einem Arbeitsbereich, welcher massgeblich von wohlfahrtsstaatlichen Mitteln abhängig ist, eine eigene Zieldimension zu verfolgen (vgl. Vahsen 2000: 70). Denn letztendlich ist die Soziale Arbeit im Migrationsbereich oft eine staatliche Institution und damit in gewisser Weise der verlängerte Arm der aktuellen Integrationspolitik. Es scheint daher besonders wichtig, dass die Soziale Arbeit im Integrationsbereich diesen Widerspruch auszuhalten vermag und als eigenständige Profession ihren Prinzipien treu bleibt.

Die Relevanz dieser Dokumentenanalyse für die Soziale Arbeit darf aber auch nicht zu stark gewichtet werden. Ein Integrationsprogramm eines einzelnen Kantons hat möglicherweise mehr Einfluss auf die direkte sozialarbeiterische Tätigkeit, als eine Botschaft des Bundesrates, da dort viel spezifischer beschrieben wird, welche Integrationsmassnahmen getroffen werden sollten. Weiterführend wäre es interessant zu analysieren, inwiefern die Integrationspolitik der drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden jeweils die Tätigkeit der Sozialen Arbeit im Migrationsbereich beeinflusst.

Mit dieser Dokumentenanalyse wurde aufgezeigt, in welche Richtung sich die Integrationspolitik des Bundes bewegt, welches Verständnis von Integration der Bundesrat in der "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes" vertritt und dass dieses nicht unbedingt mit jenem der Sozialen Arbeit zu vereinen ist. Daher ist es umso wichtiger, dass die Soziale Arbeit im Integrationsbereich immer wieder ihre Handlungen sowie die Zieldimensionen evaluiert, reflektiert und bewertet, inwiefern sie damit ihren professionellen Auftrag wahrnehmen kann.

8 Quellenverzeichnis

8.1 Literaturverzeichnis

- Aigner, Petra (2017). In: Sahner, Heinz/Sackmann, Reinhold/Bayer Michael. (Hg). Migrationssoziologie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. AvenirSocia I- Professionelle Soziale Arbeit Schweiz: Bern.
- Bundesgesetz über die Bundesversammlung. Parlamentsgesetz PrIG. (2002). Art. 141.
- Eppenstein, Thomas (2007). Interkulturelle Kompetenz. Zumutung oder Zauberformel? In: Zacharaki, Ioanna/Eppenstein, Thomas/Krummacher, Michael (Hg.). Praxishandbuch. Interkulturelle Kompetenz vermitteln, vertiefen, umsetzen. Theorie und Praxis für die Aus- und Weiterbildung. Schwalbach: Wochenschau Verlag. S. 29 – 43.
- Esser, Hartmut (1980). Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse. Darmstadt und Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag.
- Esser, Hartmut (1999). Inklusion, Integration und ethnische Schichtung. In: Universität Bielefeld (Hg.). Journal für Gewaltkonflikt und Gewaltforschung. Ausgabe 1/1999. Universität Bielefeld: Bielefeld.
- Esser, Hartmut (2001). Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapier. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
- Esser, Hartmut (2006). Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt und New York: Campus Verlag.
- Flick, Uwe (2017). Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Rowohlt Taschenbuch Verlag: Reinbek bei Hamburg.
- Greshoff, Rainer/Schimank, Uwe (2012). Hartmut Essers integrative Sozialtheorie – Erklärungs- und Verstehungspotenziale. In: Hansmann, Wilfried/Dirks, Una/Baumbach, Hendrik. (Hg.). Professionalisierung und Diagnosekompetenz. Kompetenzentwicklung und -förderung im Lehramtstudium. Marburg: Philipps-Universität. S. 2-28.

- Grunwald, Klaus/Thiersch, Hans (2005). Praxis Lebensweltorientierter Sozialer Arbeit. Handlungszugänge und Methoden in unterschiedlichen Arbeitsfeldern. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Hans, Silke (2013). Theorien der Integration von Migranten. Stand und Entwicklung. In: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina. (Hg.). Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: Springer VS. S. 23-50.
- Hetfleisch, Gerhard (2013). Migrationsforschung als Apologie herrschender Verhältnisse am Beispiel Hartmut Essers. In: Mecherli, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens Elisabeth Romaner, Susanne. (Hg.). Migrationsforschung als Kritik?. Konturen einer Forschungsperspektive. Wiesbaden: Springer VS. S. 213-230.
- Hochuli Freund, Ursula/Stotz, Walter (Hg.) (2013). Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit. Ein methodenintegratives Lehrbuch. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kamis, Alçay (2017). Habitustransformation durch Bildung. Soziale und räumliche Mobilität im Lebensverlauf türkischer Bildungsaufsteiger. Wiesbaden: Springer VS.
- Nauck, Bernhard (2009). Sozialtheorie und Gesellschaftstheorie. Ein problematisches Verhältnis. In: Hili, Paul/Kalter, Frank/Kopp, Johannes/Kronenberg, Clemens/Schnell, Rainer (Hg.). Hartmut Essers Erklärende Soziologie. Kontroversen und Perspektiven. Frankfurt am Main. S. 290-317.
- Prodolliet, Simone (2006). Zauberwort "Integration" – Paradigmenwechsel in der schweizerischen Politik?. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Schulte, Axel/ Treichler, Andreas (2010). Integration und Antidiskriminierung. Eine interdisziplinäre Einführung. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Schweizerischer Bundesrat (2013): Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration). Bern: Bundesblatt Nr.12 vom 4. April 2013
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2017). Bundesblatt (BBI). URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html> (Zugriffsdatum: 03.09.2017).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2015). Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG): Integrationsrechtliche Bestimmungen. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/aug-integration.html> (Zugriffsdatum: 03.07.2017).

- Staatssekretariat für Migration SEM (2017) Kantonale Integrationsprogramme (KIP). 2018-2021. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/kip/2018-2021.html> (Zugriffsdatum: 16.11.2017).
- Többe-Schukalla, Monika (2014). Soziale Arbeit im Kontext von Migrations- und Integrationspolitik. In: Benz, Benjamin/Rieger, Günter/Schönig, Werner/Többe-Schukalla, Monika (Hg.). Politik Sozialer Arbeit. Band 2: Akteure, Handlungsfelder, Methoden. Weinheim und Basel: Beltz Juventa. S. 217- 235.
- Universität Augsburg (2013). II: 6. Dokumentenanalyse. URL: <http://qsf.e-learning.imb-uni-augsburg.de/node/741> (Zugriffsdatum: 10.09.2017).
- Vahsen, Friedhelm (2000). Migration und Soziale Arbeit. Konzepte und Perspektiven im Wandel. Neuwied und Kriftel: Luchterhand.
- Weiss, Regula (2003). Macht Migration krank?. Eine transdisziplinäre Analyse der Gesundheit von Migrantinnen und Migranten. Zürich: Seismo Verlag.
- Wicker, Hans-Rudolf (2009). Die neue schweizerische Integrationspolitik. In: Piñeiro, Esteban/ Bopp, Isabelle/ Kreis, Georg (Hg.). Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo Verlag. S. 23- 47.
- Wimmer, Andreas (2009). Hartmut Essers Assimilationsmodell zwischen empirischer Sozialforschung und makrosoziologischer Theorie. In: Hili, Paul/Kalter, Frank/Kopp, Johannes/Kronenberg, Clemens/Schnell, Rainer (Hg.). Hartmut Essers Erklärende Soziologie. Kontroversen und Perspektiven. Frankfurt am Main. S. 318-348.
- Wolff, Stephan (2015). In: Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe/von Kardorff, Ernst/Steinke, Ines (Hg.). Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Rowohlt Taschenbuch Verlag: Reinbek bei Hamburg. S. 502-514.
- Zacharaki, Ioanna/Eppenstein, Thomas/Krummacher, Michael. (2007). Praxishandbuch. Interkulturelle Kompetenz vermitteln, vertiefen, umsetzen. Theorie und Praxis für die Aus- und Weiterbildung. Schwalbach: Wochenschau Verlag.

8.2 Abbildungsverzeichnis

- Esser, Hartmut (2006). Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt und New York: Campus Verlag. S.25 (Abb. 1.)
- Esser, Hartmut (2006). Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt und New York: Campus Verlag. S.27 (Abb. 2.)

9 Anhang

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Ehrenwörtliche Erklärung.....	53
Anhang 2: "Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes"	54

Anhang 2: “Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)“

13.xxx

Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Ausländergesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2008 | M | 06.3445 | Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe
(S 21.3.2007, Schiesser; N 19.12.2007; S 11.3.2008) |
| 2008 | M | 06.3765 | Aktionsplan Integration (N 19.12.2007, Wyss; S 2.6.2008) |
| 2009 | M | 08.3094 | Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern,
sich zu integrieren (N 3.6.2009, Hutter; S 23.9.2009) |
| 2010 | M | 09.4230 | Bedarfsgerechte Angebote an Sprachkursen
(N 3.3.2010, Tschümperlin; S 1.6.2010) |
| 2011 | M | 10.3343 | Integrationsrahmengesetz
(N 17.12.2010, SPK; S 10.3.2011; N 15.12.2011) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Ziel einer erfolgreichen Integrationspolitik ist die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung. Dabei ist die Chancengleichheit zu verwirklichen. Die Potenziale der Wohnbevölkerung sind unter Berücksichtigung von deren Vielfalt zu nutzen. Die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer bei der Integration ist einzufordern. Mit der vorliegenden Revision wird diesen Anliegen Rechnung getragen. Sie erhöht die Verbindlichkeit und Gegenseitigkeit der schweizerischen Integrationspolitik.

Ausgangslage

Im Bericht vom 5. März 2010 an die eidgenössischen Räte zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes hat der Bundesrat in Aussicht gestellt, die geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und im Hinblick auf die bestehenden Integrationsdefizite zielführende Massnahmen vorzuschlagen.

Mit der vorliegenden Revision wird neben einer Anpassung und Neustrukturierung der im Ausländergesetz enthaltenen Bestimmungen zur Integration auch eine Anpassung weiterer Erlasse auf Bundesebene vorgesehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine erfolgreiche Integrationspolitik als Querschnittaufgabe verstanden werden muss, in die alle beteiligten Akteure einzubeziehen sind.

Inhalt der Vorlage

Die Integrationspolitik des Bundes setzt weiterhin auf den bereits bewährten Regelstrukturansatz: Integration soll primär in der Schule, in der Ausbildung, im Beruf, im Gesundheitsbereich usw. und vor Ort im Quartier erfolgen. Wo solche Regelstrukturen fehlen oder nicht ausreichen, sollen Lücken durch Programme und Projekte der spezifischen Integrationsförderung geschlossen werden. Der Erwerb von Sprachkompetenzen ist dabei eine zentrale Voraussetzung für die Integration. In diesem Zusammenhang wurde ein Rahmenkonzept für die Sprachförderung entwickelt, das gemeinsame Standards in den Bereichen der Lernziele, der Lerninhalte sowie der Beurteilung von Sprachkompetenzen festlegt (Sprachförderungskonzept fide).

Zentrale Anpassungen des Ausländergesetzes sollen bewirken, dass Ausländerinnen und Ausländer auch eigenverantwortlich zu einer gelungenen Integration beitragen. Vorgesehen ist generell, dass Ausländerinnen und Ausländer die Niederlassungsbewilligung nur noch erhalten, wenn sie integriert sind. Dies betrifft auch freizügigkeitsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer und die Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizern und Schweizerinnen sowie von Niederlegenen. Im Familiennachzug eingetragene Ausländerinnen und Ausländer sollen Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache nachweisen oder durch die Teilnahme an einem entsprechenden Sprachförderungsangebot ihre Bereitschaft bekunden, diese Sprache zu erlernen.

Eine erfolgreiche Integration soll durch positive Anreize begünstigt werden, insbesondere durch eine Verbesserung des ausländerechtlichen Status: Ausländerinnen und Ausländer sollen nach einem Aufenthalt von zehn Jahren in der Schweiz neu einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung haben, wenn sie in der Schweiz integriert sind.

Bei ungünstigem Integrationsverlauf sollen die zuständigen Behörden gezielt Integrationsvereinbarungen abschliessen. Damit die Behörden diesen Auftrag wahrnehmen können, sind die im Ausländergesetz vorgesehenen Meldepflichten weiter auszubauen. Als ausdrücklicher Widernüßgrund für Bewilligungen und andere Verfügungen soll die Nichterhaltung von Integrationsvereinbarungen neu angenommen werden.

Integrationsempfehlungen sollen Ausländerinnen und Ausländern abgegeben werden, bei denen der Abschluss einer Integrationsvereinbarung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Dies betrifft Personen aus dem EU-/EFTA-Raum oder ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern.

Die massgebenden Integrationskriterien (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen, Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung) in den verschiedenen migrationsrechtlichen Erlassen (Asylgesetz, Ausländergesetz, Bürgerrechtsgesetz) sollen vereinheitlicht und aufeinander abgestimmt werden.

Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen hat Mehrausgaben zur Folge, die über die in den letzten Jahren budgetierten Mittel hinausgehen. Dieser zusätzliche Mehraufwand von jährlich 20.7 Millionen Franken ist im Finanzplan 2014–2016 bereits eingestellt. Eine gelungene Integration trägt indessen dazu bei, Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden, und reduziert damit volkswirtschaftliche Kosten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht 2

1 Grundzüge der Vorlage 5

1.1 Ausgangslage 5

1.2 Die beantragte Neuregelung 7

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung 12

1.3.1 Geprüfte Varianten: neues Integrationsgesetz oder Teilrevision
Ausländergesetz 12

1.3.2 Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren 13

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen 14

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht 15

1.5.1 Europäisches Recht 15

1.5.2 Deutschland 15

1.5.3 Österreich 15

1.5.4 Frankreich 16

1.5.5 Kantonale Rechtsgrundlagen im Integrationsbereich 16

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse 17

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln 17

3 Auswirkungen 44

3.1 Auswirkungen auf den Bund 44

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren,
Agglomerationen und Bergegebiete 45

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 45

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft 46

**4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien
des Bundesrates** 46

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung 46

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates 46

5 Rechtliche Aspekte 47

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit 47

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz 47

5.3 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung 47

5.4 Datenschutz 48

**Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
(Ausländergesetz, AuG) (Entwurf)** 51

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 trat das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005¹ (AuG) in Kraft. Es legte auf Gesetzesstufe die Grundzüge der schweizerischen Integrationspolitik fest (Art. 4 und 53–58 AuG). Mit der Einführung des Ausländergesetzes wurde die Integration rechtmässig und längerfristig anwesender Ausländerinnen und Ausländer gefördert. Neben den Grundsätzen der Integrationspolitik wurden die Förderungsmassnahmen auf Bundesebene gesetzlich verankert. Es wurde eine verbesserte Koordination der Integrationsmassnahmen und der Zusammenarbeit der betroffenen Akteure angestrebt. Auch wurde die Bedeutung des Integrationswillens der Ausländerinnen und Ausländer als förderndes Element einer erfolgreichen Integration unterstrichen.

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden für eine gemeinsame Agglomerationspolitik in der Schweiz. Sie hat am 29. Juni 2009 einen Bericht mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik verabschiedet (TAK-Bericht 2009)². Der Bericht nimmt eine umfassende Auslegeordnung zu den Entwicklungen in den integrationsrelevanten Bereichen (Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit, Gesundheit, Gesellschaft, politische Partizipation, Einbürgerung) vor. Er empfiehlt zusammenfassend, die Integrationspolitik und -förderung des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden an folgenden Grundsätzen auszurichten:

- Integrationsziel ist die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung (Grundprinzipien: «Chancengleichheit verwirklichen», «Potenziale nutzen», «Vielfalt berücksichtigen», «Eigenverantwortung einfordern»).
- Orientierung der Integrationsförderung an gemeinsamen Grundsätzen: Integrationsförderung erfolgt in allen gesellschaftlichen Bereichen und liegt in der Verantwortung der jeweils zuständigen Akteure (Regelstrukturansatz). Sie findet auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren statt und betrifft vor allem die Bereiche Bildung, Arbeit und gesellschaftliche Integration.
- Ausbau der spezifischen Integrationsförderung (z.B. flächendeckende Begriessung, Information sowie bei Bedarf Erstberatungen, Verstärkung zielgruppenspezifischer Massnahmen).
- Verbesserte Steuerung bzw. Koordination der Integrationspolitik und -förderung auf allen Ebenen (Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Aktionsplänen, institutionalisierte Integrationsdialoge, gemeinsame Kommunikation).

¹ SR 142.20
² Abrufbar unter: www.bfn.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).

- Die Anliegen der Integrationspolitik und -förderung sind statuenrecht mittels Integrationsbestimmungen aufzunehmen. Dies beinhaltet z.B. auch gesetzgeberische Massnahmen im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung.

Mit der Motion Schiesser «Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe» (06.3445, als Prüfungsantrag überwiesen am 11.3.2008) und der Motion der sozialdemokratischen Fraktion «Aktionsplan Integration» (06.3765, überwiesen am 2.6.2008) wurde der Bundesrat beauftragt, weitestgehende Massnahmen im Rahmen der Integrationspolitik zu prüfen. Am 5. März 2010 hat der Bundesrat in Erfüllung dieser beiden Motionen seinen Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes verabschiedet (Bericht Weiterentwicklung 2010)³. Dieser Bericht stützt sich auf die Erfahrungen mit der Umsetzung des Ausländergesetzes, die im Bereich der Integration zuständigen Akteure wurden mit einbezogen. Berücksichtigt wurden ebenfalls die oben erwähnten Empfehlungen der TAK. Gemäss dem Bericht Weiterentwicklung 2010 hat sich die bisherige Integrationspolitik grundsätzlich bewährt. Handlungsbedarf erkannte der Bundesrat insbesondere in folgenden vier Bereichen:

- Föderalismus und thematische Breite der Integrationspolitik führen zu einem Einbezug vieler Akteure; die Verantwortlichkeiten sind nicht immer klar definiert. Die Integration als Querschnittaufgabe ist stärker zu verankern.
- Die spezifische Integrationsförderung ist verstärkt zu beachten. Die Schwierigkeiten der Erreichbarkeit der Ausländerinnen und Ausländer sowie die teilweise unzureichenden Angebote der spezifischen Integrationsförderung sind zu berücksichtigen.
- Eine erfolgreiche Integration ist verstärkt darauf auszurichten, dass Ausländerinnen und Ausländer in ihrer Eigenverantwortung und der Entwicklung ihrer Fähigkeiten gefördert und gefördert werden. Es ist auch darauf zu achten, dass dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot Rechnung getragen wird.
- Der Integrationsdialog ist zwischen allen beteiligten Akteuren zu vertiefen; dafür reichen jedoch die bestehenden Gremien grundsätzlich aus.

Am 30. März 2011 hat der Bundesrat vom Aussprachepapier des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur künftigen Integrationspolitik Kenntnis genommen und seine Zustimmung zu einem Integrationsplan beschlossen. Dieser bekräftigt die Fortführung der vorgeschlagenen Massnahmen (Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Integrationspolitik im Sinne des Fördern und Fordern, Verstärkung der spezifischen Integrationsförderung und des Integrationsdialogs).

Am 23. November 2011 hat der Bundesrat einen Vorentwurf zur Anpassung des Ausländergesetzes und weiterer Erlasse in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 23. März 2012.

Die Motion «Integrationsrahmengesetz» (10.3343) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats wurde am 15. Dezember 2011 überwiesen. Mit dieser Motion wurde der Bundesrat beauftragt, auf der Grundlage des Berichts Weiterentwicklung

³ Abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2015).

2010 ein Integrationsrahmengesetz oder eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes und der betroffenen Spezialgesetze auszuarbeiten. Weitere parlamentarische Vorstösse haben punktuelle Anpassungen im Bereich der Integration gefördert (vgl. Zusammenstellung im Anhang).

Am 29. August 2012 hat der Bundesrat von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis genommen und das EJPD mit der Ausarbeitung der vorliegenden Botschaft beauftragt.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Um die gesellschaftliche Bedeutung der Integration zu unterstreichen, soll das geltende Ausländergesetz in «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» (AliG) umbenannt werden. Das bestehende 8. Kapitel zur Integration soll grundlegend überarbeitet werden. Gleichzeitig sollen in die für die Integration wichtigsten Bundesgesetze Regelungen aufgenommen werden, die eine Förderung der Integration und der Chancengleichheit in den entsprechenden Regelungsberichen vorsehen. Dies betrifft das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002⁴, das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979⁵, das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁶ über die Invalidenversicherung und das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982⁷.

Der Bundesrat hatte im Bericht Weiterentwicklung 2010 ursprünglich in Aussicht gestellt, die Anpassung sämtlicher integrationsrelevanten Spezialgesetze zu prüfen (Berufsbildungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz, Ausbildungsbeitragsgesetz, Sportförderungsgesetz, Jugendförderungsgesetz, Bundesstatistikgesetz etc.). Die Anpassung aller integrationsrelevanten Spezialgesetze wurde jedoch verworfen. Die Integration ist in vielen Bereichen bereits verankert. Dazu hat massgeblich das Massnahmenpaket⁸ des Bundes beigetragen. Der Bundesrat möchte stattdessen diese Massnahmen zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen des Bundes weiter vertiefen. Dabei sollen gestützt auf den Koordinationsauftrag des Bundesamtes für Migration (BFM) in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen gezielt bestehende Massnahmen weitergeführt und auch neue Massnahmen entwickelt werden. Dazu gehören beispielsweise Integrationsmassnahmen im Bereich Jugend- und Erwachsenensport, Statistik (Integrationsindikatoren) oder Gesundheit (Weiterführung Strategie Migration und Gesundheit)⁹. Der Gesetzesentwurf baut auf dem Prinzip des «Fördern und Fordern» auf. Integration wird dabei als mehrseitiger, gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden, der eine horizontale und vertikale Querschnittaufgabe aller drei staatlichen Ebenen unter Einbezug der Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft darstellt. Zu diesem Zweck bauen die drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) bestehende Integrationshindernisse ab. Ein

⁴ SR 412.10
⁵ SR 700
⁶ SR 831.20
⁷ SR 837.0
⁸ Vgl. den Bericht Integrationsmassnahmen 2007, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).
⁹ Vgl. den Bericht Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010, Berichterstatterin der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAW an den Bundesrat (Dezember 2010), abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2015).

wichtiges Instrument zur Koordination der Integrationspolitik bilden dabei die kantonalen Integrationsprogramme.

Eine erfolgreiche Integration im Einzelfall soll durch positive Anreize begünstigt werden, insbesondere durch eine Verbesserung des ausländerrrechtlichen Status. Die Vorlage sieht daher neu einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung vor, wenn die bereits heute geltenden Voraussetzungen erfüllt sind (zeitunabhängiger Aufenthalt in der Schweiz, Ausschluss von Widermittgründen nach Art. 62 AusG) und die Ausländerin oder der Ausländer zusätzlich in der Schweiz integriert ist (vgl. Art. 34 Abs. 2). Bei ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern, von Niedergerlassenen sowie von freizügigkeitsberechtigten Personen soll der Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ausdrücklich von der Integration abhängig gemacht werden. Daneben wird die Eigenverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf ihre Integration auch eingefordert. Schlechte Integration soll sanktioniert werden; zum Beispiel soll die selbstverschuldete Nichterhaltung einer Integrationsvereinbarung ausländerrrechtliche Konsequenzen haben. Unter Beachtung der Verhältnismässigkeit kann als ultima ratio der Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Bewilligung verfügt werden.

Insgesamt sind die Integrationserfordernisse verbindlicher auszugestalten. Wichtige Grundsätze der Integration der heutigen Verordnung vom 24. Oktober 2007¹⁰ über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VInlA) sollen neu auf Gesetzesstufe verankert werden.

Die zentralen Punkte dieser Vorlage umfassen:

Regelstrukturansatz:

Die Integrationspolitik des Bundes setzt auf den bereits bewährten Regelstrukturansatz: Integration soll primär in der Schule, in der Ausbildung, im Beruf, im Gesundheitsbereich usw. und vor Ort im Quartier erfolgen. Im Bericht des BFM, im Zusammenhang mit der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz¹¹ wurden in elf integrationsrelevanten Bereichen die grössten Integrationsdefizite erhoben. Als Folge wurde der Regelstrukturansatz im Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern¹² mit 46 konkreten Massnahmen skizziert und die Umsetzung eingeleitet. Bund und Kantone haben mit dem Regelstrukturansatz bis anhin positive Erfahrungen gemacht.

Die Massnahmen in den Regelstrukturen sind allerdings bedürfnisgerecht und ziel führend auszugestalten. Damit wird dem Einzelfall besser Rechnung getragen. Das verpflichtende Element einer erfolgreichen Integration kann so gezielter eingefordert werden. Durch eine Integrationsförderung primär im Rahmen der Regelstrukturen ergeben sich insgesamt Synergien, die zu Einsparungen führen. Zur Umsetzung des

¹⁰ SR 142.205

¹¹ Vgl. den Bericht Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Bestandsaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, BFM, Juli 2006, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).

¹² Vgl. den Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, BFM, 30. Juni 2007, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).

Regelstrukturansatzes auf Bundesebene soll in wichtigen Spezialgesetzen das Erfordernis der Integration ausdrücklich aufgenommen werden.

Spezifische Integrationsförderung:

Wo Regelstrukturen fehlen oder nicht ausreichen, sollen Lücken durch Programme und Projekte der spezifischen Integrationsförderung geschlossen werden. Die spezifische Integrationsförderung wirkt komplementär zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen: Einerseits ergänzt sie das Angebot der Regelstrukturen bzw. schliesst vorhandene Lücken (z.B. Sprachförderung von Ausländerinnen und Ausländern, die keine oder ungenügende Kenntnisse einer Landessprache im Rahmen der obligatorischen Schule erworben können). Andererseits unterstützt sie die Regelstrukturen dabei, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen und den chancengleichen Zugang für alle zu ermöglichen. Hier sollen auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – bezüglich der Integration ihrer Arbeitnehmenden – einbezogen werden (vgl. Art. 58c).

Modellvorhaben sollen weitergeführt werden. Sie geben wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Integrationsförderungs politik. Die gewonnenen Erfahrungen können in kantonale Programme oder Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung überführt werden.

Integrationskriterien:

Bei der Berücksichtigung der persönlichen Situation einer Ausländerin oder eines Ausländers sind die Anforderungen an die Integration umso höher zu setzen, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliessen werden (Stufenmodell). Beispielsweise soll die Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung nur erfolgen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sich gut in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen kann. Dem Erwerb von Sprachkompetenzen kommt bei der Integration eine Schlüsselfunktion zu. Im Rahmen der Ausführungsverordnung zu den vorliegenden Änderungen soll konkret definiert werden, welche Sprachkompetenzen im Einzelfall vorausgesetzt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 58a in Ziff. 2).

Eine erfolgreiche Integration beinhaltet, dass alle Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz eine wirtschaftliche Selbstständigkeit erreichen bzw. einen möglichst hohen Bildungsgrad erwerben. Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Vorgabe der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung (vgl. Art. 6 BV): Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei. Der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung beinhaltet die längerfristige wirtschaftliche Unabhängigkeit. Besonderen Umständen (z.B. Betreuungspflichten) ist angemessene Rechnung zu tragen.

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung (z.B. Gleichbehandlung von Mann und Frau, Anerkennung der Schulpflicht) sind von allen Ausländerinnen und Ausländern und in jedem Stadium des Integrationsprozesses zu beachten.

Sprachförderung:

Dem Erwerb von Sprachkompetenzen kommt bei der Integration eine Schlüssel-funktion zu. Der Bundesrat beauftragte das BFM bereits 2007 mit der Entwicklung eines Rahmenkonzepts für die Sprachförderung.¹³ Zu definieren sind gemeinsame Standards in den Bereichen der Lernziele, der Lerninhalte, der Qualifikation der Lehrenden sowie der Beurteilung von Sprachkompetenzen. Grundlage bildet das Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten.¹⁴ Es ist Teil der Bundesmassnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung und basiert auf den Methoden der Erwachsenenbildung bei der Vermittlung einer Zweitsprache. Es orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates.

Die weiteren Arbeiten am Rahmenkonzept «fide: Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen»¹⁵ sind fortgeschritten. Die entsprechenden Inhalte werden seit 2012 schrittweise in den vom Bund geförderten Sprach-förderungsangeboten eingeführt. Fide stellt dabei die Bewältigung der konkreten Lebenssituationen (z.B. Arztkonsultation, Teilnahme an einem Elterngespräch, Kommunikation mit den Behörden) in den Vordergrund. Das dazugehörige Beurteilungungsverfahren und -instrument wird zurzeit entwickelt. Es soll einen einheitli-chen Nachweis von sprachlichen Kompetenzen gewährleisten (z.B. Sprachtempas).

Diskriminierungsschutz:

Diskriminierungen hindern Ausländerinnen und Ausländer daran, eigenverantwortlich an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Sie erschweren die Integrationsförderung. Der Bundesrat ist grundsätzlich der Auffassung, dass die allgemeinen Regeln des Straf- und Privatrechts, die bestehenden Erlasse des öffentli-chen Rechts und auch die völkerrechtlichen Garantien bereits einen sehr weitge-henden Schutz gegen Diskriminierungen bieten.¹⁶ Im Sinne der Empfehlungen des TAK-Berichts 2009 soll das Diskriminierungsverbot bei der spezifischen Integra-tionsförderung ergänzend aufgenommen werden: die Fachstellen Integration sollen Betroffenen kompetente Beratung zum Diskriminierungsschutz anbieten oder ver-mitteln können. Die Umsetzung soll durch die Kantone und Gemeinden erfolgen. Der Bund wird sich hier finanziell beteiligen und insbesondere die Koordination und Qualitätssicherung gewährleisten. Diese Aufgabe wird die Fachstelle für Rassismus-bekämpfung im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) übernehmen. Der Kredit der Fachstelle ist zur Erfüllung dieses Auftrags jährlich um 200 000 Franken zu erhöhen. Die entsprechenden Mittel sind im Finanzplan 2014–2016 des EDI bereits eingestellt.

Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen:

Heute werden Integrationsvereinbarungen bei Bedarf abgeschlossen mit Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug sowie bei Personen, die eine Betreuung- oder Lehrtätigkeit ausüben (vgl. Art. 7 VintA). Die Integrationsvereinbarungen werden in den Kantonen heute sehr unterschiedlich angewendet. Dies ist mit Blick auf eine einheitliche, nationale Integrationspolitik zu verbessern. Integrationsvereinbarungen sollen dabei nicht systematisch, sondern nur gezielt eingesetzt werden. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen ist dann sinnvoll, wenn aufgrund von aktenkundigen Vorkommnissen zu verbessern. Integrationsvereinbarungen sollen rasch zu erwarten ist. In diesem Zusammenhang sind die bereits heute im Ausländergesetz vorgesehenen Meldepflichten weiter zu ergänzen (vgl. Erläuterun-gen zu Art. 97 Abs. 3 Bst. e in Ziff. 2). Bei festgestellten Integrationsdefiziten soll möglichst rasch gehandelt werden. Gegen die systematische Anordnung von Integra-tionsvereinbarungen spricht zudem, dass den Kantonen dadurch ein nicht zu rechtfertigender Mehraufwand entstehen würde.

Die Integrationsvereinbarung soll den Ausländerinnen und Ausländern transparent anzeigen, was vorausgesetzt wird, damit die Ausländerinnen und Ausländer der geforderten Eigenverantwortung Rechnung tragen. Häufiger Anwendungsfall wird der Spracherwerb sein. Das selbstverschuldete Nichteinhalten einer Integrationsver-einbarung soll in letzter Konsequenz die Nichtverlängerung oder den Widerruf der Bewilligung nach sich ziehen (vgl. Erläuterungen zu Art. 62 Bst. f in Ziff. 2).

Integrationsempfehlungen sollen Ausländerinnen und Ausländern abgegeben wer-den, bei denen der Abschluss einer Integrationsvereinbarung aus rechtlichen Grün-nden nicht möglich ist (vgl. Art. 58b). Dies betrifft insbesondere freizügigkeitsrechtli-che Ausländerinnen und Ausländer.

Finanzierung:

Die Anpassung der Finanzierungsbestimmungen im Bereich der Integrationsbeiträge des Bundes wurde bereits im Rahmen der Teilrevision vom 14. Dezember 2012¹⁷ des Asylgesetzes beschlossen. Dies betrifft insbesondere den geltenden Artikel 55 Aug. Die Finanzierungsbestimmungen waren während der parlamentarischen Bera-tung unbestritten und sollen auch im Rahmen der vorliegenden Revision übernom-men werden.

Eine vorgezogene Anpassung dieser Bestimmung im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes wurde insbesondere aus zeitlichen Gründen angestrebt. Aufgrund des TAK-Berichts 2009 und des Berichts Weiterentwicklung 2010 streben Bund und Kantone eine rasche Umsetzung an.

Neu sollen die Bundesgelder im Rahmen von Programmvereinbarungen nach Arti-kel 20a des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁸ und gesetzlich auf kantonale Integrationsprogramme an die Kantone vergeben werden. Der Bund erhöht seine finanziellen Beiträge für die spezifische Integrationsförderung um jährlich 20 Mil-lionen Franken. Die Erhöhung der Bundesmittel ist an die grundsätzliche Bedingung geknüpft, dass auch die Kantone ihre Mittel für die spezifische Integrationsförde-rung entsprechend anpassen. Mit der Neuregelung des Finanzierungssystems wurde eine Vereinheitlichung im Bereich der finanziellen Beiträge erreicht. Der Mehr-

¹³ Vgl. den Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zustän-digen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, BFM, 30. Juni 2007, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).
¹⁴ Abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).
¹⁵ Vgl. www.fide-info.ch (Stand: 4. Februar 2013).
¹⁶ Vgl. Bericht Weiterentwicklung 2010, S. 46–49.

¹⁷ BBl 2012 9685
¹⁸ SR 616.1

bedarf für die spezifische Integrationsförderung (kantonale Integrationsprogramme) in der Höhe von 20 Millionen Franken wurde gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 23. November 2011 im Finanzplan 2014–2016 des EJPD bereits eingestellt.

Verstärkte Steuerung:

Die Integrationsförderung soll durch eine bessere Steuerung durch den Bundesrat gestärkt werden. Die gut funktionierende Zusammenarbeit mit den Kantonen ist weiterzuführen.

Heute bestehen folgende mit einem Koordinationsmandat betraute interdepartementale Gremien: Als Steuerungsmittel die Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration (IAM) sowie als Fachgremien der Interdepartementale Ausschuss Integration (IAI) und weitere Gremien. Verbesserungen können hier erreicht werden, indem die Mandate sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Gremien noch effektiver ausgestaltet werden und ein regelmäßiges Monitoring der verschiedenen Massnahmen eingeführt wird. Für das Monitoring der Integrationswirkungen sowie für die Planung der Massnahmen sind die notwendigen statistischen Basisdaten (Integrationsindikatoren) bereitzustellen (vgl. allgemein zur Koordination Erläuterungen zu Art. 56 in Ziff. 2).

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Geprüfte Variante: neues Integrationsgesetz oder Teilrevision Ausländergesetz

Zur Umsetzung der aktuellen Herausforderungen im Integrationsbereich wurden zwei Varianten diskutiert: eine Teilrevision des Ausländergesetzes (Variante A) oder die Schaffung eines neuen Integrationsgesetzes bzw. Integrationsrahmengesetzes (Variante B). Die eidgenössischen Räte haben diese Varianten bei den Beratungen zur Motion 10.3343 «Integrationsrahmengesetz» und zur parlamentarischen Initiative 09.505 «Rahmengesetz für eine Integrationspolitik» diskutiert und den Entscheid dem Bundesrat überlassen.

Für den Bundesrat überwiegen die Vorteile der Variante A. Diese ermöglicht es, die Fördern-Bestimmungen (z.B. Zulassungsvoraussetzungen, Verpflichtung zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen) und die Fördern-Bestimmungen im gleichen Erlass zu regeln. Variante B hätte zwar eine stärkere symbolische Bedeutung und ginge grundsätzlich von einem umfassenderen Integrationsverständnis aus. Sie würde indes auch eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen aufwerfen, da der Bund in vielen integrationsrelevanten Bereichen über keine bzw. nur über geteilte Rechtssetzungskompetenzen verfügt¹⁹.

1.3.2 Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf vom 23. November 2011 sah vor, die Bedingungen für die Zulassung von Betreuung- und Lehrpersonen, die Förderbereiche der Integrationsförderung und die Kriterien für die Beurteilung der Integration von der Verordnungsmasse neu auf Gesetzesstufe zu heben. Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis sollte an eine gute Integration gekoppelt werden. Im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern, zu Personen mit Niederlassungsbewilligung sowie zu Personen mit Aufenthaltserlaubnis waren die Anmeldung zu einem Sprachkurs oder der Nachweis von Kenntnissen in einer Landessprache vorgesehen. Der Vorentwurf sah weiter vor, dass die zuständigen Behörden zwingend Integrationsvereinbarungen abschliessen, wenn sich Integrationsrisiken abzeichnen. Ferner wurden die Grundsätze der Integration, die Integrationsförderung in den Regelstrukturen, die spezifische Integrationsförderung und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen näher umschrieben. Neu sollte das Instrument der Erstinformation auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Schliesslich sollten die Finanzierungsbestimmungen modifiziert und das Instrument der Integrationsvereinbarung und Integrationsempfehlung genauer definiert werden.

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 23. November 2011 bis zum 23. März 2012. Insgesamt haben 21 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, sieben politische Parteien, drei Dachverbände der Gemeinden und Städte und fünf Dachverbände der Wirtschaft sowie 54 weitere interessierte Kreise eine Stellungnahme eingereicht.

Die Stossrichtung der Vorlage wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich begrüsst. Dies betrifft insbesondere die Verankerung des Regelstrukturansatzes, die Erhöhung der finanziellen Mittel für die Integrationsförderung, der Ausbau des Diskriminierungsschutzes, die Einführung von kantonalen Integrationsprogrammen und die Anpassung von spezialgesetzlichen Grundlagen des Bundes.

Kritisch beurteilt wurden teilweise die vorgesehenen systematischen und obligatorischen Integrationsvereinbarungen, die Ausgestaltung der Integrationsvereinbarungen, das Erfordernis einer guten Integration bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, die Kriterien zur Beurteilung der Integration sowie die vorgeschlagenen Sprachfördermassnahmen im Bereich des Familiennachzugs. Die systematische Überprüfung der Integration oder der Anwendung von Integrationsvereinbarungen wurde namentlich aufgrund des damit verbundenen grossen Aufwandes abgelehnt.

Die vorgeschlagene Lösung trägt den Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden weitgehend Rechnung. Der bewährte Regelstrukturansatz wird fortgeführt und die spezifische Integrationsförderung soll bestehende Lücken durch entsprechende Programme und Projekte schliessen. Ebenfalls weiter fortgesetzt wird die Förderung der Sprachkompetenzen. Die Anwendung von Integrationsvereinbarungen soll gesamtschweizerisch harmonisiert werden. Integrationsvereinbarungen sollen konsequent angeordnet werden können, falls im Einzelfall aufgrund von Meldungen ein ungünstiger Verlauf des Integrationsprozesses absehbar ist. Aus diesem Grund sind die gesetzlichen Meldepflichten im Ausländergesetz zu ergänzen. Durch weitere punktuelle Anpassungen im AUG soll erreicht werden, dass sich Ausländerinnen und Ausländer rascher integrieren. Dies betrifft zum Beispiel auch Ehegattinnen und -gatten von Schweizerinnen und Schweizerinnen sowie von Nieder-

¹⁹ Vgl. Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich. Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Bern, 20. Dezember 2008. abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/bertchue/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf> (Stand: 4. Februar 2013).

lassen. Sie sollen künftig die Niederlassungsbewilligung nur noch erhalten, wenn sie integriert sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 42 Abs. 3 und 43 Abs. 2 in Ziff. 2). Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens wurden hauptsächlich folgende Änderungen vorgenommen:

- Verzicht auf eine systematische Prüfung der Integration bei Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung;
- Verzicht auf Sprachkenntnisse beim Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern;
- Verzicht auf eine systematische Prüfung und Anordnung von Integrationsvereinbarungen;
- Schaffen eines Anspruchs auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei guter Integration;
- Einführen von Sanktionen bei Nichteinhaltung der Integrationsvereinbarung;
- Ausbau der Meldepflichten nach Artikel 97 Absatz 3 AuG.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bundesbeitrag an die spezifische Integrationsförderung besteht derzeit aus den rund 16 Millionen Franken jährlich für das Schwerpunktprogramm Integration des EIPD 2008–2011 (verlängert 2012–2013) sowie aus der Integrationspauschale, die in Abhängigkeit von den effektiven Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen jährlich schwankt (durchschnittlich 35,7 Millionen Franken pro Jahr). Somit beträgt der Bundesbeitrag insgesamt rund 50–60 Millionen Franken.

Für die Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind weitere Mittel nötig. Die TAK hat im TAK-Bericht 2009 einen jährlichen Mehrbedarf in der spezifischen Integrationsförderung von 130 Millionen Franken festgelegt, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam zu tragen seien. Angesichts der derzeitigen Lage der Bundesfinanzen ist der von der TAK festgestellte zusätzliche Aufwand heute nicht vollständig finanzierbar. Wie der Bundesrat bereits in seinem Bericht Weiterentwicklung 2010 ausgeführt hat, steht er gestützt auf eine Einigung mit den Kantonsregierungen vor, den Bundesbeitrag um bis zu 20 Millionen zu erhöhen, unter der Voraussetzung, dass auch die Kantone ihre Mittel entsprechend anpassen. Der Mehrbedarf wurde gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 23. November 2011 im Finanzplan 2014–2016 des EIPD bereits eingestellt.

Zukünftig sollen alle Bereiche der spezifischen Integrationsförderung (Übstriges Schwerpunktprogramm und Integrationspauschale), die eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (sowie Städten und Gemeinden) darstellen, in kantonalen Integrationsprogrammen gebündelt und mittels Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen finanziert und umgesetzt werden.

Für die Integration in den Regelstrukturen ist auf Bundesebene zusätzlich mit Mehrausgaben in Höhe von 0,7 Millionen jährlich zu rechnen (vgl. Ziff. 3.1), die gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 23. November 2011 im Finanzplan 2014–2016 bereits eingestellt sind.

14

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

1.5.1 Europäisches Recht

Integration ist auch in den anderen Staaten Europas ein relativ junges Politikfeld. Einfluss haben hier insbesondere die jeweiligen nationalen Eigenheiten.

Der Rat der EU-Justiz- und Innenminister hat im November 2004 gemeinsame Grundprinzipien für einen europäischen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen verabschiedet²⁰. Die darin enthaltenen Richtlinien sind allerdings nicht verbindlich. Am 20. Juli 2011 hat die Europäische Kommission eine neue europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vorgestellt²¹. Die darin enthaltenen Grundprinzipien sowie die vorgeschlagenen Massnahmen stimmen mit den in der Schweiz geltenden Grundprinzipien weitgehend überein.

1.5.2 Deutschland

In Deutschland ist am 1. Januar 2005 das Aufenthaltsgesetz in Kraft getreten. Dieses hat das bis anhin geltende Ausländergesetz aus dem Jahre 1965 (Totalrevision 1990) ersetzt. Die Integration von rechtmässig und auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben soll gefördert und auch eingefordert werden. Integration wird dabei als gegenseitiger Prozess verstanden, zu dem alle am Prozess beteiligten Akteure aus Staat und Aufnahmegesellschaft wie auch Ausländerinnen und Ausländer einen Beitrag zu leisten haben. Deutschland bietet auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) den Zuwendenden umfassende Integrationsprogramme an. Grundsätzlich ist die Teilnahme an Integrationskursen freiwillig. Drittstaatsangehörige können jedoch unter bestimmten Bedingungen (z.B. unzureichende Deutschkenntnisse, Bezug von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe) zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden.

1.5.3 Österreich

Der Nationale Aktionsplan für Integration (beschlossen am 19. Januar 2010) wird durch das Bundesministerium für Inneres koordiniert. Er strebt eine strategische Steuerung für alle integrationspolitischen Aktivitäten von Bundesministerien, Ländern, Städten, Gemeinden und Interessensvertretungen an. Ziel ist eine Bündelung aller integrationspolitischen Massnahmen und Initiativen, um eine verstärkte Verankerung der Integrationsförderung in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen. Am 1. Juli 2011 trat in Österreich das Fremdenrechtsänderungsge-

²⁰ Common Basic Principles for Immigrant Integration in the European Union vom 19. November 2004, abrufbar unter: <http://www.enaro.eu/dsip/download/en-Common-Basic-Principles.pdf> (Stand: 4. Februar 2013).

²¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vom 20. Juli 2011, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/introdocs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf (Stand: 4. Februar 2013).

15

setz 2011 in Kraft. Wesentliche Änderungen betreffen die Integrationsvereinbarung sowie die Einführung der Rot-Weiss-Rot-Karte. Diese wird erteilt an Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige Schlüsselkräfte, Studienabsolventinnen und -absolventen sowie selbstständige Schlüsselkräfte. Die Integrationsvereinbarung dient der Integration rechtmässig niedergelassener Ausländerinnen und Ausländer. Sie bezweckt vorrangig, dass die betreffenden Personen Sprachkenntnisse erwerben.

1.5.4

Frankreich

Die französische Aufnahme- und Integrationspolitik richtet sich an ausländische Personen aus Drittstaaten ausserhalb der EU/EFTA, die erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis in Frankreich erhalten und sich dauerhaft niederlassen. Ein wichtiges Element ist der Aufnahme- und Integrationsvertrag (Contrat d'accueil et d'intégration). Dieser wurde am 1. Januar 2007 eingeführt und wird mit allen Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten abgeschlossen. Nach einer Wohnsitzdauer von fünf Jahren kann die Ausländerin oder der Ausländer eine Aufenthaltskarte beantragen. Vorausgesetzt wird, dass eine stabile Einkommens- und Wohnsituation gegeben ist. Die Integration (z.B. Beachtung der Rechtsordnung, ausreichende Sprachkenntnisse) wird mitberücksichtigt.

1.5.5

Kantonale Rechtsgrundlagen im Integrationsbereich

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005²² über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie die darauf gestützte Verordnung vom 24. Oktober 2007²³ über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (IntA) regeln das materielle Integrationsrecht in der Schweiz und sind grundsätzlich auch ohne kantonale Ausführungsverordnungen anwendbar. Trotzdem verfügen die meisten Kantone mittlerweile über rechtliche Grundlagen im Integrationsbereich. Diese sind auf unterschiedlichen Regelungsebenen verankert.

In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Neuchâtel, Solothurn, Waadt und Zürich ist die Integration in der Kantonsverfassung erwähnt (§ 108 KV Basel-Landschaft, § 15 KV Basel-Stadt, Art. 69 KV Freiburg, Art. 5 KV Neuchâtel, Art. 96 KV Solothurn, Art. 68 und 69 KV Waadt, Art. 114 KV Zürich). Sechs Kantone verfügen über ein eigenes Integrationsgesetz mit entsprechender Verordnung (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg, Gené, Neuchâtel, Waadt); im Kanton Bern hat der Regierungsrat am 25. April 2012 den Entwurf eines Integrationsgesetzes zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. In den Kantonen Jura, Zürich und Zug besitz eine Integrationsverordnung ohne entsprechendes Gesetz. Der Kanton Solothurn hat die Integration umfassend im Sozialgesetz geregelt. Mehrere Kantone haben Bestimmungen zur Integration in ihren Einführungsgesetzen bzw. Verordnungen zum AuG aufgenommen (Aargau, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Wallis). Die kantonalen Integrationsbestimmungen unterscheiden sich im Detaillierungsgrad stark voneinander.

²² SR 142.20
²³ SR 142.205

Sie gehen in der Regel kaum über die Bestimmungen des AuG hinaus. Einige Erlasse enthalten zusätzliche Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung. Im Zuge der Erarbeitung der kantonalen Integrationsprogramme 2014-2017 nehmen die Kantone eine Bestandsaufnahme zu den rechtlichen Grundlagen vor.

1.6

Erläuterung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Änderung des AuG können die an den Bundesrat überreichten Motionen, die eine Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Integrationsrechts gefordert haben, erledigt werden. Es handelt sich um folgende Vorstösse:

- Motion 06.3445 (Schiesser): Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe;
- Motion 06.3765 (SP-Fraktion): Aktionsplan Integration;
- Motion 08.3094 (Hutter): Anschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren;
- Motion 09.4230 (Tschimperiin): Bedarfsgerechte Angebote an Sprachkursen.

Mit dem vom Bundesrat am 30. März 2011 beschlossenen Integrationsplan (Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Integrationspolitik im Sinne des Fördern und Fordern, Verstärkung der spezifischen Integrationsförderung und des Integrationsdialog), der gesetzlichen Verankerung des Regelstrukturansatzes, dem Ausbau der Sprachförderung und dem stärkeren Einbezug von Kantonen und Gemeinden werden die Anliegen der Motionen Schiesser und SP-Fraktion erfüllt.

Indem die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an die Bedingung geknüpft werden kann, dass eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird, ergibt sich – in Verbindung mit Artikel 62 Buchstabe f AIG – die Möglichkeit bei Nichterhaltung der Vereinbarung die Aufenthaltserlaubnis zu widerrufen. Damit werden die Anliegen der Motion Hutter erfüllt.

Durch die Verstärkung der Sprachförderung, die Erhöhung des Integrationskredits und die Weiterentwicklungen im Bereich der Sprachförderungskonzepte werden flächendeckende und bedarfsgerechte Sprachkurse ermöglicht. Damit werden die Anliegen der Motion Tschimperiin erfüllt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Titel

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) soll in «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) umbenannt werden. Mit der Ergänzung wird die Bedeutung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern unterstrichen.

Art. 26a

Die Zulassung von religiösen Betreuungspersonen oder Lehrkräften für heimatliche Sprache und Kultur ist heute in Artikel 7 VstVA geregelt. Die Zulassungsvoraussetzungen sollen neu auf Gesetzesstufe verankert werden, da entsprechende Voraussetzungen generell im 5. Kapitel des AutG geregelt werden. Es ist daher sachlogischer und von der Gesetzessystematik her angezeigt, die Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen ebenfalls in diesem Kapitel zu regeln.

Abatz 1: Personen, die als Seelsorgende oder Lehrpersonen im Auftrag einer Religionsgemeinschaft tätig sind oder Zugewanderte in heimatlicher Sprache und Kultur unterrichten, können nur zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn sie ergänzend zu den persönlichen und arbeitsmarktlichen Voraussetzungen (namentlich Art. 21–23 AutG) auch die Erfordernisse zur Integration erfüllen. Betreuungs- und Lehrpersonen haben eine Schlüsselrolle in der ausländischen Gemeinschaft, gemessen in ihrer Funktion Anerkennung und Respekt und werden vielfach im Bedarfsfall auch beim Dialog mit den lokalen Behörden beigezogen. Ihnen kommt eine wichtige Rolle bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu, weshalb es wichtig ist, dass sie die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz kennen und die schweizerische Rechtsordnung anerkennen. Von vornherein ausgeschlossen werden damit Personen, die extremistische Ansichten vertreten und versuchen, diese Ansichten durchzusetzen.

Bereits bei der Zulassung ist grundsätzlich zu erwarten, dass die Ausländerinnen und Ausländer sich in der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache verständigen können. Heute werden Sprachkenntnisse auf dem Sprachniveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates verlangt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. b VstVA). Die erforderlichen Sprachkompetenzen (Sprachniveau) sollen auch künftig vom Bundesrat auf Verordnungsbasis geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 58a), die Ausfüllungsverordnung wird entsprechend angepasst werden.

Abatz 2: Liegen die Sprachkompetenzen beim Bewilligungsentscheid nicht vor, so soll wie bis anhin die Zielsetzung angemessener Sprachkompetenzen im Rahmen einer Integrationsvereinbarung vereinbart werden. Das Lernziel ist spätestens bis zur Verlängerung der Bewilligung zu erreichen; ist dies nicht der Fall, so kann die Bewilligung durch die zuständige Behörde widerrufen oder nicht verlängert werden (vgl. Art. 62 Bst. f).

Abatz 3: Vom Erfordernis des Sprachnachweises ausgenommen werden können ausländische Personen, die nur während wenigen Wochen oder Monaten in der Schweiz arbeiten (z.B. Imame während des Fastenmonats Ramadan). Es wäre unverhältnismässig, an sie die gleich hohen Sprachanforderungen zu stellen.

Beim Bundesamt für Migration gehen seit 2005 jährlich 40–60 Gesuche um Aufenthaltsbewilligungen für religiöse Betreuungspersonen ein (davon 4–8 für Imame) sowie 20–40 Gesuche für kurze Einsätze bis maximal vier Monate. Die betreffenden Personen kommen im Rahmen der arbeitsmarktlichen Zulassung aus Drittstaaten in die Schweiz. Artikel 26a findet keine Anwendung auf EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger und auf Drittstaatsangehörige, die über eine Aufenthaltsbewilligung eines EU-/EFTA-Staates verfügen und gestützt auf ein besonderes Vertragsverhältnis zu Unterhaltspflichten in die Schweiz entsandt werden, sowie auf Personen, die mit

einem Touristenvisum in die Schweiz einreisen. In diesen Fällen richten sich die Zulassungskontrollen nach den Freizügigkeitsabkommen (FZA)²⁴ bzw. EFTA-Konvention²⁵ sowie nach den Vorschriften über die Einreise und Visumerteilung im Ausländergesetz. In Anhang I Artikel 5 FZA bzw. Anhang K Anlage 1 Artikel 5 der EFTA-Konvention ist vorgesehen, dass die aufgrund des jeweiligen Abkommens eingeräumten Rechte durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden können. Auch bei religiösen Betreuungspersonen aus den EU-/EFTA-Staaten wird bei konkreten Hinweisen auf eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz im Einzelfall durch die kantonalen Polizeistellen, den Nachrichtendienst des Bundes oder die Migrationsämter eine verteilte Prüfung vorgenommen.

Die Einreise mit einem Touristenvisum, verbunden mit der Absicht zu predigen, ist nicht zulässig. Praxisgemäss können Visa für kurze, bewilligungsfreie Aufenthalte erteilt werden (z. B. Teilnahme an religiösen Festen ohne Predigen). Im Zentrum der Prüfung stehen die Einreisevoraussetzungen (Reisezweck, Inhalt der Veranstaltung). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Person bei der Visumgestellung einen Touristenaufenthalt angibt, in Wirklichkeit aber die Ausübung einer religiösen Tätigkeit beabsichtigt. Die Zweckentfremdung eines Visums kann mit einer Busse, einer Wegweisung oder einem Einreiseverbot sanktioniert werden.

Die ausländerrechtlichen Bestimmungen über das Einreiseverbot, die Nichtverlängerung oder den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung und die gängige Zulassungsprüfung betreffend Personen aus Drittstaaten sind darauf ausgerichtet, Verlässen oder Gefährdungen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die innere oder äussere Sicherheit betreffen, konsequent zu begegnen. Ausländischen Personen, die zu Gewalt gegen Andersgläubige oder gegen den Rechtsstaat aufrufen, zu Hass gegen Teile der Bevölkerung anmarnen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten öffentlich billigen, wird wie bisher eine Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung nicht erteilt beziehungsweise entzogen.

Art. 33 Abs. 4 und 5

Nach geltendem Recht wird die Aufenthaltsbewilligung für Aufenthalte mit einer Dauer von mehr als einem Jahr erteilt (vgl. Art. 33 Abs. 1 AutG). Bereits heute haben die zuständigen Behörden beim Entscheid über die Bewilligungserteilung oder -verlängerung die Integration zu berücksichtigen (vgl. Art. 96 Abs. 1 AutG). Um die Bedeutung der Integration zu unterstreichen, wird neu ausdrücklich festgehalten, dass bei der Erteilung und der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung die Gültigkeitsdauer der Bewilligung in Abhängigkeit vom Integrationsverlauf festzulegen ist (Abs. 4). So können die zuständigen Behörden bei einem absehbar günstigen Integrationsverlauf die Aufenthaltsbewilligung direkt für zwei Jahre erteilen oder verlängern. Bei einem negativen Integrationsverlauf ist unter Beachtung der Verhältnismässigkeit und aufgrund der Umstände jedes Einzelfalles zu entscheiden, ob die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an den Abschluss einer

²⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

²⁵ Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, SR 0.632.31.

Integrationsvereinbarung zu knüpfen ist, die Verlängerung nur für eine kurze Zeit erfolgen soll oder die Erteilung bzw. Verlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung generell zu verweigern ist.

Nach geltendem Recht kann die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit weiteren Bedingungen verbunden werden (Art. 33 Abs. 2 AuG). Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung kann daher auch mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird (vgl. Art. 34 Abs. 1 AuG). Um einen günstigen Integrationsverlauf zu gewährleisten, muss die Integration frühzeitig einsetzen. Risiken und besondere Bedürfnisse sollen rasch erkannt werden, damit geeignete Massnahmen getroffen werden können. Damit soll auch das Risiko von volkswirtschaftlichen Mehrkosten reduziert werden (z.B. im Bereich der Sozialhilfe), die auf eine mangelnde Integration zurückzuführen sind. In Absatz 5 soll daher neu ausdrücklich geregelt werden, dass die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden können. Auf eine systematische Anordnung von Integrationsvereinbarungen wird verzichtet. Die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung erweist sich nur dann als sinnvoll, wenn im Einzelfall Integrationsdefizite festgestellt werden. Diese zeigen sich beispielsweise bei Schwierigkeiten in der sprachlichen Bewältigung des Alltags, Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung (z.B. Vernachlässigung von familienrechtlichen Unterhaltspflichten, Betreibungen, Fernbleiben von Beratungsgeboten) oder in der mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Bildungswert. Ausserdem würde eine systematische Anordnung von Integrationsvereinbarungen den Kantonen einen nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand verursachen.

Integrationsdefizite werden in der Regel erst bei einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung festgestellt. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass sich der Abschluss einer Integrationsvereinbarung bereits bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung als sinnvoll erweist (z.B. bei vorläufige Aufgenommenen, die im Rahmen eines Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung erhalten).

Damit die zuständigen kantonalen Behörden entscheiden können, ob und mit welchem Inhalt eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen ist, müssen sie Kenntnis über einen allfälligen ungünstigen Integrationsverlauf erhalten. In diesem Zusammenhang ist eine Ausdehnung der bereits bestehenden Meldepflichten vorgesehen (vgl. Art. 97 Abs. 3 Bst. e).

Art. 34 Abs. 2 und 4

Absatz 2: Das geltende Recht sieht im Rahmen der ordentlichen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von zehn Jahren keinen Rechtsanspruch auf die Bewilligung vor. Neu soll ein solcher Anspruch bestehen, wenn die bereits heute geltenden Voraussetzungen erfüllt sind (zehnjähriger Vorlauf, Ausschluss von Widerrufsgründen nach Art. 62 AuG) und die Ausländerin oder der Ausländer zusätzlich in der Schweiz integriert ist (Bst. c). Integration beinhaltet dabei die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, das Beherrschen der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (vgl. Art. 58d). Die notwendigen Sprachkompetenzen sollen dabei vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 58d). Die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung explizit an das Erfordernis der

erfolgreichen Integration zu knüpfen, entspricht auch einem Teilanliegen der parlamentarischen Initiative Pfister vom 20. März 2008 (08.420, Integration gesetzlich konkretisieren). Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates und des Ständerates haben der Initiative am 27. Juni bzw. am 28. August 2008 Folge gegeben (Beschluss des Nationalrates vom 28. September 2012; Fristverlängerung bis Herbstsession 2014).

Jährlich werden zwischen 30 000 bis 40 000 Gesuche um Erteilung einer Niederlassungsbewilligung eingereicht. Aus Praktikabilitäts- und Kostengründen kann die Integration der Gesuchstellenden nicht systematisch geprüft werden. Ein solches Vorgehen würde auch in der Verneinung der Niederlassungsbewilligung in erster Linie auf die vorhandenen Akten stützen. Im Rahmen der neu vorgesehenen Melderechtsverfahren (vgl. Art. 97 Abs. 3 Bst. e) werden die zuständigen Behörden künftig vermehrt Informationen erhalten, die auf einen ungünstigen Integrationsverlauf schliessen lassen. Es wird den Behörden damit leichter fallen, das Kriterium der Integration im Einzelfall zu beurteilen. Zudem steht es ihnen jederzeit frei, bei Bedarf zusätzliche Angaben von den Gesuchstellenden und Gesuchstellern einzufordern.

Gegen die Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung kann bereits heute auf kantonaler Ebene Beschwerde erhoben werden. Die Einführung eines Rechtsanspruchs hat zur Folge, dass neu das Bundesgericht als letzte Instanz entscheidet. Damit wird sichergestellt, dass gesamtschweizerisch eine Harmonisierung der kantonalen Praxis erreicht wird. Zudem wird die Kohärenz zur laufenden Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes²⁶ erreicht. Im Rahmen dieser Revision wird vorgeschlagen, das Bürgerrecht generell nur an Ausländerinnen und Ausländer zu erteilen, die bereits eine Niederlassungsbewilligung besitzen.

Absatz 4: Wie nach dem geltenden Recht (vgl. Art. 34 Abs. 4 AuG) soll die Niederlassungsbewilligung auch weiterhin bei einer «erfolgreichen» Integration bereits nach fünf Jahren vorzeitig erteilt werden können. Es soll jedoch künftig generell darauf verzichtet werden, im Ausländerrecht zwischen «guten» und «erfolgreichen» Integration zu unterscheiden. Eine solche Unterscheidung lässt sich nicht rechtfertigen und kann auch sachlich kaum begründet werden. Sind die Integrationskriterien (vgl. Art. 58d) im Einzelfall erfüllt, gilt die Ausländerin oder der Ausländer als integriert. Im Sinne eines Anreizsystems soll jedoch bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach frühestens fünf Jahren vorausgesetzt werden, dass sich die Ausländerin oder der Ausländer *gut* in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen kann. Damit wird dem Sprachenerwerb als zentralem Element der Integration ausdrücklich hohe Bedeutung beigemessen. Der Bundesrat wird in der Ausführungsverordnung festlegen, welches Sprachniveau als «gut» im Sinne der vorgeschlagenen Regelung vorausgesetzt wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 58d).

Art. 42 Abs. 3

Nach geltendem Recht haben die Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizern und Schweizerinnen nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung (vgl.

²⁶ BBl 2011 2873

Art. 42 Abs. 3 AuG). Der Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung soll neu davon abhängig gemacht werden, dass sich die ausländische Ehegattin oder der ausländische Ehegatte in der Schweiz integriert hat. Anwendung finden die Integrationskriterien nach Artikel 58a. Damit soll vermieden werden, dass Ausländerinnen und Ausländer mit einem ungünstigen Integrationsverlauf lediglich gestützt auf die Ehe einen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung erhalten. Auch hier werden die zuständigen Behörden aufgrund der neu vorgesehenen Meldepflichten nach Artikel 97 Absatz 3 vermehrt Kenntnisse von einem ungünstigen Integrationsverlauf erhalten.

Im Rahmen der Umsetzung dieser Bestimmung sind die von der Schweiz mit insgesamt 11 Staaten (Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Liechtenstein, Niederlande, Portugal, Spanien, Österreich)²⁷ abgeschlossenen Niederlassungsvereinbarungen mit zu berücksichtigen. Aufgrund dieser Abkommen erhalten die Angehörigen dieser Staaten die Niederlassungsbewilligung nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren. Ziel dieser teilweise bereits lange gültigen Abkommen war es, den Staatsangehörigen nach einem fünfjährigen Aufenthalt eine umfassende berufliche und geografische Mobilität zu gewähren. Teilweise werden in den entsprechenden Abkommen ausdrücklich Vorbehalte an die Erteilung der Niederlassungsbewilligung geknüpft. So ist beispielsweise im Notenwechsel vom 16. Februar 1935²⁸ zwischen der Schweiz und den Niederlanden über die Niederlassungsbewilligung für Angehörige der beiden Staaten, die seit fünf Jahren ununterbrochen im andern Staat wohnen, folgender Vorbehalt angebracht:

«Niederländische Staatsangehörige, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit oder weil sie der öffentlichen Ffirsorge zur Last fallen könnten, als unerwünscht zu betrachten sind, können sich nicht auf die vorliegende Regelung berufen.»

Anderer Abkommen enthalten keine solchen ausdrücklichen Vorbehalte, es ist indes davon auszugehen, dass keines der Abkommen einen bedingungslosen Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung einräumen wolle.

Daneben hat die Schweiz noch gegenüber zahlreichen weiteren Staaten Absichtserklärungen abgegeben oder gewährt aus Gegenrechtsgründen die Niederlassungsbewilligung nach einem fünfjährigen Aufenthalt.²⁹ Ein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung lässt sich aus diesen Erklärungen nicht ableiten; die Integration als Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist demzufolge damit vereinbar.

Auch das FZA und die EFTA-Konvention enthalten keinen Anspruch auf ein unbefristetes und mit keinen Bedingungen verbundenes Aufenthaltsrecht im Sinne der Niederlassungsbewilligung. Die vorgeschlagene Regelung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung findet daher auch auf EU-/EFTA-Staatsangehörige

²⁷ Vgl. www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > 0 Rechtsgrundlagen > Anhang 2 Liste der Niederlassungsvereinbarungen, die einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung einräumen (Stand: 4. Februar 2013).

²⁸ SK 0.142.116.564

²⁹ Vgl. www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > 3 Aufenthaltregelung, Ziffer 3.4.3.3 (Stand: 4. Februar 2013).

Anwendung. Insofern ergibt sich auch keine Inländerdiskriminierung der Schweizerinnen und Schweizer im Vergleich zu den freizügigkeitsberechtigten Ausländerinnen und Ausländer.

Art. 43

Absatz 1. Der in Artikel 43 AuG bereits heute enthaltene Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an die ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten von niedergelassenen Personen soll ergänzt werden. Die Ehegattin oder der Ehegatte soll sich bereits bei der Einreise in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder durch eine Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot die Bereitschaft bekunden, diese Landessprache zu erlernen.

Absatz 1 bis. Auf dieses Erfordernis wird verzichtet bei unmündigen Kindern, denen im Rahmen des Familiennachzugs zu niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie die Sprache in der Schule bzw. im Rahmen ihrer Berufsausbildung erlernen. Ungeachtet dessen können die zuständigen kantonalen Behörden auch hier bei einem ungünstigen Integrationsverlauf Integrationsvereinbarungen abschliessen. Die zuständigen Behörden werden in solchen Fällen in der Regel die sorgerechtigten Eltern bzw. den sorgerechtigsten Elternteil in die Pflicht nehmen.

Vom Nachweis der Sprachkompetenzen bzw. von der Verpflichtung zur Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot ausgenommen sind ebenfalls Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizern und Schweizerinnen (vgl. Art. 42 AuG). Dies ist gerechtfertigt, da die schweizerische Ehegattin oder der schweizerische Ehegatte ihren ausländischen Partner bzw. seine ausländische Partnerin regelmässig direkt beim erforderlichen Erwerb von Sprachkompetenzen unterstützen wird. Zudem würde dies zu einer Schlechterstellung gegenüber Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten führen, bei denen solche zusätzlichen Bedingungen noch möglich sind. Bei Ehegattinnen und Ehegatten von freizügigkeitsberechtigten Ausländern und Ausländerinnen wird daher ebenfalls auf dieses Erfordernis verzichtet. Die massgebenden Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens (Anhang I Art. 3 FZA) lassen solche zusätzlichen Voraussetzungen im Rahmen der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für den Familiennachzug grundsätzlich nicht zu. Ungeachtet dessen erhöht der Erwerb der am Wohnort gesprochenen Landessprache die Chancen für einen erfolgreichen Start in der Aufnahmegesellschaft und liegt im Eigeninteresse der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer. Sie sollen daher künftig bei Bedarf zur Teilnahme an einem Sprachförderungsangebot motiviert werden. Dazu stehen die Instrumente der Erstinformation (vgl. Art. 57 Abs. 3) und der Integrationsempfehlungen (vgl. Art. 58b Abs. 4) zur Verfügung.

Absatz 1 bis. Wird im Rahmen der Verlängerung der Bewilligung für die Ehegattin oder den Ehegatten eines Ausländers oder einer Ausländerin mit Niederlassungsbewilligung festgestellt, dass das vorgesehene Sprachförderungsangebot nicht genutzt wird, hat dies noch keine direkten Konsequenzen. Bei einem ungünstigen Integrationsverlauf kann die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung durch die zuständigen kantonalen Behörden jedoch mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden. Die Nichteinholung einer Integrationsvereinbarung kann in letzter Konsequenz zum Widerruf oder zur Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen (vgl. Erläuterungen zu Art. 62 Bst. D).

Absatz 2: Wie bei den ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizern und Schweizerinnen soll der Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung auch bei Ehegattinnen und Ehegatten von Niedergelassenen ausdrücklich von ihrer Integration abhängig gemacht werden. Hier kann auf die entsprechenden Ausführungen zu Artikel 42 Absatz 3 verwiesen werden.

Art. 44

Artikel 44 regelt den Familiennachzug von Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufenthaltern. Im Gegensatz zu den Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern oder von Niedergelassenen besteht hier kein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung. Für die Bewilligungserteilung wird im geltenden Recht vorausgesetzt, dass die ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten und die ledigen Kinder zusammenwohnen (Art. 44 Bst. a AuG), eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist (Bst. b) und dass keine Sozialhilfeabhängigkeit besteht (Bst. c). Neu soll bei der Bewilligungserteilung bzw. -verlängerung zusätzlich vorausgesetzt werden, dass sich die nachgezogenen Ehegattinnen und Ehegatten in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können oder durch eine Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot die Bereitschaft bekunden, diese Landessprache zu erlernen (Abs. 1 Bst. d). Bei Kindern unter 18 Jahren soll auf dieses Erfordernis verzichtet werden (Abs. 2). Dies entspricht der vorgesehenen Regelung für den Familiennachzug zu niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern (vgl. Erläuterungen zu Art. 43).

Auch Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung beabsichtigen in der Regel einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz. Es rechtfertigt sich im Interesse einer möglichst raschen Integration, dass die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer rasch die dafür notwendigen Sprachkompetenzen erlangen.

Bei einem ungünstigen Integrationsverlauf kann die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung durch die zuständigen kantonalen Behörden mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden (Abs. 3). Zum Widerruf einer Bewilligung bei Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung kann auf die Erläuterungen zu Artikel 43 Absatz 1^{er} verwiesen werden.

Art. 49a

Vom Erfordernis des Sprachnachweises soll ausnahmsweise bei Vorliegen von wichtigen Gründen abgewichen werden können. Als wichtige Gründe nennt das Gesetz namentlich eine Behinderung, eine Krankheit oder eine andere Einschränkung, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung bei der Fähigkeit zum Spracherwerb führt (z.B. Lese- und Rechtschreibschwäche, Illitrismus, Legasthenie oder Analfabetismus). Ausländerinnen und Ausländer, die nicht oder kaum lese- oder schreibkundig sind, stehen einer mehrfachen Herausforderung gegenüber: Sie müssen erstens die Fremdsprache lernen, zweitens Lesen und Schreiben überhaupt lernen sowie drittens das Lesen und Schreiben in der Fremdsprache lernen, die sie sich gerade erst aneignen. Mit der vorliegenden Bestimmung kann der besonderen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die sich Sprachkompetenzen nur unter erschwerten Bedingungen aneignen können, angemessen Rechnung getragen werden.

Auch von diesen Personen darf erwartet werden, dass sie sich um den Erwerb von Sprachkompetenzen bemühen. Die zuständigen Behörden können unter Berücksichtigung der besonderen Umstände gestützt auf die Artikel 33 Absatz 5 und 58b in einer Integrationsvereinbarung festlegen, welche Verständigungsfähigkeiten in der am Wohnort gesprochenen Landessprache im Hinblick auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erlangt werden sollen.

Art. 50 Abs. 1 Bst. a

Artikel 50 regelt den Anspruch auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten und Kinder von Schweizerinnen und Schweizerinnen oder von niedergelassenen Ausländern und Ausländerinnen bei der Auflösung der Familiengemeinschaft. Er entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 50 AuG. Dieser mit der Revision des Ausländergesetzes eingeführte Artikel hat sich bewährt und trägt insbesondere den Anliegen der Ehegattinnen und Ehegatten und der Kinder Rechnung. Nach geltendem Recht wird der Anspruch auf die Bewilligungsverlängerung davon abhängig gemacht, dass die Familiengemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht (vgl. Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG).

Auf die Unterscheidung zwischen «guter» und «erfolgreicher» Integration soll künftig verzichtet werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 34 Abs. 4). Daher soll der bestehende Begriff «erfolgreich» gestrichen werden. Ungachtet dessen setzt auch künftig der Anspruch auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung voraus, dass die Integrationskriterien (vgl. Art. 58d) im Einzelfall erfüllt sind.

Das Bundesgericht hat sich in einer umfangreichen Kasuistik zu Artikel 50 AuG geäussert. Demnach bedarf die Vermutung einer erfolgreichen Integration nach Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a AuG triftiger Gründe, wenn die ausländische Person regelmässig einer Erwerbstätigkeit nachgeht, nie sozialhilfeabhängig gewesen ist, die öffentliche Ordnung stets respektiert hat und sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen kann.³⁰ Auch wer teilzeitbeschäftigt und in der Lage ist, für seinen Unterhalt aufzukommen, kann sich in der erforderlichen regelmässigen Beschäftigungssituation befinden; auf die Art der Arbeit oder die beruflichen Qualifikationen kommt es bei der Frage der Integration nicht an.³¹ Ist die ausländische Person sozialhilfeabhängig oder hat sie sich wesentlich verschuldet, spricht dies jedoch gegen eine erfolgreiche Integration.³² Insgesamt steht den zuständigen Behörden bei der Beurteilung der Kriterien für eine erfolgreiche Integration ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, in den das Bundesgericht nur mit Zurückhaltung eingreift.³³

Bei der Prüfung des Anspruchs auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Ehegattinnen und Ehegatten und Kinder von Schweizerinnen und Schweizerinnen und von Niedergelassenen soll auch künftig an diese Praxis angeknüpft werden. Die

³⁰ Vgl. Urteil 2C_749/2011 vom 20. Januar 2012, E. 3.3; 2C_427/2011 vom 26. Oktober 2011, E. 5.3.

³¹ Urteil 2C_749/2011 vom 20. Januar 2012, E. 3.3.

³² Urteil 2C_749/2011 vom 20. Januar 2012, E. 3.3; 2C_430/2011 vom 11. Oktober 2011, E. 4.2.

³³ Urteil 2C_997/2011 vom 3. April 2012, E. 4.3 in fine; 2C_749/2011 vom 20. Januar 2012, E. 3.2; 2C_427/2011 vom 26. Oktober 2011, E. 5.2; 2C_430/2011 vom 11. Oktober 2011, E. 4.2.

Integrationskriterien müssen im Einzelfall gegeben sein. Sind diese nicht erfüllt, haben die zuständigen kantonalen Behörden die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu verweigern. Hier besteht immer noch die Möglichkeit, den weiteren Aufenthalt im Rahmen einer Härtefallbewilligung im Ermessen der zuständigen Behörden zu regeln (Art. 50 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 Bst. b AutG).

Art. 53

Artikel 53 wird weitgehend aus dem geltenden Recht (vgl. Art. 53 AutG) übernommen. Er regelt die Grundsätze der Integrationsförderung. Die Bestimmung soll die bisherige, bewährte Integrationspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden weiterführen und ergänzt das geltende Recht mit weiteren Grundsätzen, auf die sich die an der Integration beteiligten Akteure geeinigt haben.

In Absatz 1 wird neu ausdrücklich der Diskriminierungsschutz aufgenommen.

In Absatz 2 werden als Grundsätze der Integrationsförderung ausdrücklich die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung (Grundprinzipien: «Chancengleichheit verwirklichen», «Potenziale nutzen»), «Vielfalt berücksichtigen», «Eigenverantwortung einfordern») vorgelesen³⁴.

Absatz 3 zählt in nicht abschliessender Weise die zentralen Schwerpunkte der Förderung auf. Neu wird der Erwerb von Grundkompetenzen ausdrücklich aufgenommen. Der Begriff der Grundkompetenzen wird im künftigen Weiterbildungsgesetz (WebiG)³⁵ festgelegt sein. Der Bundesrat hat einen Vorentwurf zum Weiterbildungsgesetz in die Vernehmlassung gegeben vom 9. November 2011 bis Mitte April 2012. Gemäss Vernehmlassungsentwurf umfassen die Grundkompetenzen das Beherrschen des Lesens und Schreibens, der Alltagsmathematik, der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten (vgl. Art. 13 VE-WebiG). Diese Grundkompetenzen sind Voraussetzung dafür, um an der Bildung und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und den Alltag erfolgreich bewältigen zu können.

Absatz 4 wird lediglich redaktionell angepasst.

Art. 53a

Mit Artikel 53a wird auf Gesetzesstufe eine ausdrückliche Delegationsnorm geschaffen, die dem Bundesrat die Kompetenz einräumt festzulegen, welche Zielgruppen bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind (Abs. 1). Die begünstigten Personenkreise sind heute bereits in Artikel 12 VintA geregelt.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden tragen bei der Integrationsförderung den besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung (Abs. 2).

³⁴ Vgl. TAK-Bericht 2009.

³⁵ Vgl. Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung, abrufbar unter: www.stfd.admin.ch > Themen > Allgemeine Bildung > Weiterbildung > Vernehmlassungsworten (Stand: 4. Februar 2013).

Art. 54

Dieser Artikel definiert die Integrationsförderung als staatliche Aufgabe und soll den Regelstrukturansatz verstetigen. Er lehnt sich inhaltlich an Artikel 2 Absatz 3 VintA an, ist aber umfassender formuliert. Der Regelstrukturansatz bedeutet, dass die Integrationsförderung primär durch die zuständigen staatlichen Stellen nach Massgabe ihrer gesetzlichen Aufgabe zu erfolgen hat und grundsätzlich aus den ordentlichen Budgets dieser Stellen zu finanzieren ist. Die Nennung der für die Integrationsförderung zentralen Bereiche, in denen Integrationsförderung zu erfolgen hat (Regelstrukturen), verdeutlicht, dass Integrationsförderung in alle Lebensbereiche hineinwirkt. Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen erfolgt dabei in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Akteuren.

Art. 55

Die Regelstrukturen (vgl. Art. 54) können nicht den gesamten Bedarf der erforderlichen Integrationsförderung abdecken. Nicht in allen Bereichen bestehen die notwendigen Strukturen für Ausländerinnen und Ausländer. Hier soll die spezifische Integrationsförderung ansetzen. Sie wirkt komplementär zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen. Einerseits ergänzt sie das Angebot der Regelstrukturen bzw. schliesst vorhandene Lücken (z.B. Sprachförderung von Ausländerinnen und Ausländern, die keine oder ungenügende Kenntnisse einer Landessprache im Rahmen der obligatorischen Schule erwerben können). Andererseits unterstützt sie die Regelstrukturen dabei, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen und den chancengleichen Zugang für alle zu ermöglichen. Die Abgrenzung zwischen der Integrationsförderung in den Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung ist im Rahmen der Ausführungsbestimmungen näher festzulegen.

Gestützt auf Vorarbeiten im Rahmen der Empfehlungen der TAK haben sich Bundesrat und Kantonsregierungen darauf geeinigt, dass die spezifische Integrationsförderung von Bund und Kantonen (2014–2017) gestützt auf die folgenden drei Pfeiler erfolgen soll:

Pfeiler 1: Information und Beratung: Programmziele (Förderbereiche) betreffen die Erstinformation und Identifizierung von Personen mit besonderem Integrationsförderbedarf, die Beratung und den Schutz vor Diskriminierung;

Pfeiler 2: Bildung und Arbeit: Programmziele betreffen die Sprache, die frühe Förderung sowie die Arbeitsmarktfähigkeit;

Pfeiler 3: Verständigung und gesellschaftliche Integration: Programmziele betreffen die interkulturelle Übersetzung und die soziale Integration.

Damit werden erfolgreiche Angebote der Integrationsförderung, die bereits in den meisten Gebieten der Schweiz bestehen, weitergeführt und gezielt verstärkt. Als neue Massnahmen sollen die Erstinformation der Neuzuziehenden sowie die Sensibilisierung im Bereich des Diskriminierungsschutzes eingeführt werden, wo heute noch in vielen Kantonen oder Gemeinden Lücken bestehen. Bund und Kantone tragen gleichermassen zur Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme bei. Die Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der Kantone; der Bund beschränkt sich auf eine strategische Rolle.

Der Einigung von Bundesrat und Kantonsregierungen hinsichtlich der gemeinsamen Ziele der Integrationsförderung gingen Verhandlungen zwischen dem ELPD und den Kantonsregierungen voraus. Am 30. September 2011 hat die Plenarversammlung der

Konferenz der Kantonsregierungen der gemeinsamen Lösung grundsätzlich zugestimmt. Inskünftig sollen damit für die drei Pfeiler sowie die darin enthaltenen Förderbereiche schweizweit die gleichen strategischen Programmziele gelten.

Die kantonalen Integrationsprogramme werden durch den Bund wie folgt mitfinanziert: Der Bund erhöht seine derzeitigen Aufwendungen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Höhe von rund 16 Millionen Franken jährlich um 20 Millionen Franken. Die Erhöhung der Bundesmittel je Kanton ist an die Bedingung geknüpft, dass erstens auch der Kanton seine Mittel für die spezifische Integrationsförderung entsprechend anpasst und dass er zweitens mindestens finanzielle Mittel in der Höhe der ihm zustehenden Bundesbeiträge einsetzt. Die Bundesmittel werden den Kantonen zu 10 % als Sockelbeitrag und zu 90 % gemäss Bedarfsindikatoren zugewiesen.

Die Beiträge des Bundes an die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (Integrationspauschale), die 2007 aufgrund der Überführung dieser Personengruppe in die Sozialhilfeständigkeit der Kantone vereinbart worden waren, werden den Kantonen weiterhin ausgereicht. Die Integrationspauschale soll zur Erhöhung der Planungssicherheit für die Laufzeit der Programme (4 Jahre) künftighin aufgrund der Daten der vorangegangenen vier Jahre plus 10 Prozent fixiert werden. Falls eine Abweichung vom berechneten Durchschnitt von über oder unter 20 Prozent entsteht, kompensiert der Bund den Fehlbetrag bzw. machen die Kantone entsprechende Rückstellungen, die dem Bund beim nachfolgenden Programm angerechnet werden.

Über die Pfeiler und Förderbereiche der kantonalen Integrationsprogramme werden sowohl Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer als auch Massnahmen zur Unterstützung und Entlastung von Behörden und Institutionen gefördert und damit die Verbesserung der Integrationskapazität der Gesellschaft insgesamt angestrebt. Der Bund besitzt den Kantonen dabei möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. Angesichts der strategischen Bedeutung der Integration gelten für die Verwendung der von Bund und den Kantonen (einschliesslich Gemeinden) investierten Mittel Mindestanteile für die ersten zwei Pfeiler. Der Bund steuert die Umsetzung der Programmziele mittels einer regelmässigen Überprüfung der Zielerreichung (Wirkungsziele, Indikatoren).

Dem Bund kommt die Federführung für die Entwicklung von Standards und Qualitätssicherungsinstrumenten zu, die in Absprache mit den Kantonen und Gemeinden sowie weiteren Akteuren erfolgt. Ein Teil der Bundesmittel zur spezifischen Integrationsförderung soll deshalb wie bisher, ausserhalb der kantonalen Integrationsprogramme, durch den Bund direkt für die Förderung von Massnahmen mit nationaler Ausstrahlung (z.B. Qualitätssicherungsinstrumente zur Sprachförderung, schweizweite Projekte zur Bekämpfung von Zwangsheirat) sowie für innovative Projekte (Modellvorhaben) eingesetzt werden. Die Eidgenössische Kommission für Migrationstragen ist berechtigt, für solche Projekte beim Bundesamt für Migration finanzielle Beiträge zu beantragen (vgl. Art. 100b Abs. 4).

Art. 55a

Um einen günstigen Integrationsverlauf zu gewährleisten, muss die Integration frühzeitig einsetzen. Mit Artikel 55a soll sichergestellt werden, dass Risiken und besondere Bedürfnisse rasch erkannt werden und geeignete Integrationsmassnahmen so früh wie möglich getroffen werden (spätestens innerhalb eines Jahres). Die Früh-

erkennung von Integrationsdefiziten wird durch die Erstinformation der neu zuziehenden Ausländerinnen und Ausländer sichergestellt (vgl. Art. 57 Abs. 3). Die zuständigen Behörden können bei Bedarf beispielsweise Integrationsvereinbarungen abschliessen oder Integrationsempfehlungen aussprechen (vgl. Art. 58b).

Art. 56

Artikel 56 geht weitgehend auf den bisherigen Artikel 57 AWG zurück. Integration ist eine Querschnittaufgabe. Im Sinne eines effizienten Einsatzes der Mittel ist ein koordiniertes Vorgehen sowohl auf horizontaler Ebene (zwischen Integrationsfachstellen und anderen Institutionen) als auch auf vertikaler Ebene (zwischen den drei staatlichen Ebenen) eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Integrationsförderung.

Absatz 1 gewährleistet, dass die einzelnen Bundesstellen Vorkehrungen für eine bessere Integration treffen. Der Bundesrat kann dazu Integrationsmassnahmen der Bundesstellen festlegen, wie er dies 2007 mit dem Massnahmenpaket Integration des Bundes gemacht hat. Diese Massnahmen sind weiterzuführen und bei Bedarf zu ergänzen.

Absatz 2 entspricht in den Grundzügen dem bisherigen Artikel 57 Absatz 1 AWG, ist aber weiter gefasst. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es wünschenswert ist, dass das BFM seine Koordinationsrolle gegenüber den Massnahmen anderer Bundesbehörden verstärkt wahrnimmt. Der Einbezug und die Information des BFM durch die Bundesstellen betrifft die strategischen (nicht operativen) Aktivitäten, welche wesentliche Auswirkungen auf die Integration der Zugewanderten haben können. Für die Umsetzung der jeweiligen Massnahmen bleiben aber wie bisher die zuständigen Bundesbehörden verantwortlich. So setzt beispielsweise das Bundesamt für Gesundheit die Strategie «Migration und Gesundheit» um, die Massnahmen wie die gezielte Information der Zugewanderten mittels der Plattform migesplus.ch³⁶ oder die Bekämpfung der «Mädchenbeschneidung»³⁷ umfasst. Neu wurde nebst der Berufsbildung auch der Weiterbildungsbereich in den Koordinationsauftrag aufgenommen. So haben namentlich zugewanderte Personen einen Weiterbildungsbedarf, der an die im Ausland erworbenen Kompetenzen anknüpft und diese mit den für eine Berufstätigkeit in der Schweiz notwendigen Kompetenzen ergänzt.³⁸ Anstelle des bisher verwendeten Begriffs «Arbeitslosenversicherung» wird neu der Begriff «soziale Sicherheit» verwendet; dieser ist thematisch breiter gefasst und schliesst beispielsweise auch die Invalidenversicherung ein. Da der Diskriminierungsschutz ein Element der Integrationsförderung bildet, wird die diesbezügliche Koordination des BFM in enger Zusammenarbeit mit der dafür zuständigen Fachstelle für Rassismusbekämpfung erfolgen.

³⁶ Vgl. www.migesplus.ch

³⁷ Vgl. www.bag.admin.ch > Themen > Gesundheitspolitik > Migration und Gesundheit > Prävention > Prävention von weiblicher Genitalbeschneidung (FGM)

³⁸ Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, November 2009, abrufbar unter: www.news-service.admin.ch/NSBS/subscriber/message/attachments/17275.pdf (Stand: 4. Februar 2013).

Absatz 3 entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 57 Absatz 2 AuG, schliesst aber neu auch weitere Beteiligte und die Gemeinden mit ein. Es hat sich gezeigt, dass der Erfahrungsaustausch nicht bloss zwischen Bund und Kanton stattfinden soll, sondern auch mit nicht-staatlichen Akteuren, Städten und Gemeinden, die direkt betroffen sind. So sind in der Konferenz der Integrationsdelegierten nicht nur kantonale, sondern auch städtische und kommunale Integrationsdelegierte vertreten.

Absatz 4 entspricht grundsätzlich dem bisherigen Artikel 57 Absatz 3 AuG und wird mit dem Schutz vor Diskriminierungen ergänzt. Die meisten der für die Integration relevanten Regelstrukturen liegen im Zuständigkeitsbereich der Kantone (z.B. Kindertagesstätten, Kindergärten, Schule). Hier sorgen die Kantone für eine Steuerung der jeweiligen Integrationsmassnahmen. Die Kantone gewährleisten des Weiteren den Informationsaustausch mit den kommunalen Stellen.

Absatz 5 sieht vor, dass ein regelmässiges Monitoring über die Integration der ausländischen Bevölkerung erfolgt. Dieses kann auf den Integrationsindikatoren aufbauen, die das Bundesamt für Statistik im Auftrag des Bundesrates erarbeitet. Das Monitoring dient auch der Gewährleistung der Qualitätssicherung und der Optimierung der Mittelvergabe.

Art. 57

Artikel 57 geht weitgehend auf den bisherigen Artikel 56 AuG zurück. Durch die redaktionelle Anpassung der Bestimmung wird die für Bund, Kantone und Gemeinden bestehende Informations- und Beratungspflicht klarer zum Ausdruck gebracht sowie der hohe Stellenwert der Information und Beratung unterstrichen. Auf der Grundlage von Informationskonzepten ist dafür zu sorgen, dass Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, ihre Rechte und Pflichten (z.B. auch Schutz vor Diskriminierungen) sowie Angebote zur Integrationsförderung gezielt informiert werden. Diese Aufgabe soll in erster Linie durch die Bewilligungsbehörde (kantonale Ausländerbehörde) oder die Einwohnerkontrolle der Gemeinde wahrgenommen werden. Neu zugezogene Ausländerinnen und Ausländer sollen auf diese Weise frühzeitig auch über allenfalls im Kanton vorhandene Angebote an Integrationskursen oder -veranstaltungen und der Berufsberatung und -bildung informiert werden. Die Informationsarbeit soll von einer Willkommenskultur geprägt sein, was ebenfalls den Empfehlungen der TAK entspricht.

Städtische und kantonale Integrationsfachleute stellen fest, dass die besonders wichtigen ersten Monate nach Ankunft einer zugewanderten Person oft verstreichen, ohne dass ihr Potenzial genutzt wird oder begonnen wird, gezielt auf eine erfolgreiche Integration hin zu arbeiten. Wichtige Integrationschancen werden so verpasst. Um den Integrationsprozess unmittelbar nach der Einreise zu fördern, sollen künftig sämtliche neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer mit Perspektive auf einen längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt – unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrem Einreisegrund – systematisch befristet werden (Abs. 3). Heute werden solche Erstinformationsgespräche erst von einzelnen Kantonen durchgeführt.

Aus Gründen der Gleichbehandlung sowie zur Sicherstellung einer lückenlosen Erreichbarkeit sind alle Personen, die zu einem längerfristigen Aufenthalt in die Schweiz einreisen, zu Erstinformationsgesprächen einzuladen (z.B. auch beruflich gut qualifizierte Fachkräfte, sogenannte Expatriates). Die Erstinformation bezweckt, die zugewanderten Personen von offizieller Seite willkommen zu heissen und sie

gleichzeitig über ihre Rechte und Pflichten, über die Erwartungen gegenüber Zugewanderten, über die hiesigen Lebensbedingungen (z.B. Bildungswesen, Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit) sowie Integrationsangebote zu informieren. Weiter dient sie der Früherkennung von Integrationsdefiziten und ermöglicht hier eine den Bedürfnissen angepasste Information sowie eine frühzeitige Zuweisung zu den erforderlichen Integrationsangeboten (vgl. Art. 55a).

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Artikel 56 Absatz 3 AuG und erfährt lediglich eine redaktionelle Anpassung.

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden sind nicht verpflichtet, den Informationsauftrag selber vorzunehmen; sie können ihn an Dritte delegieren, z.B. an verwaltungsexterne Fachstellen (Abs. 5). So nehmen bereits heute namentlich die Kompetenzzentren für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer – in einigen Kantonen leistungsbeauftragte nichtstaatliche Organisationen – diese Funktion wahr.

Art. 58

Artikel 58 übernimmt die in der Teilrevision vom 14. Dezember 2012³⁹ des Asylgesetzes beschlossene Änderung von Artikel 55 AuG. Die Referendumsfrist zu dieser Änderung des Ausländergesetzes läuft bis zum 7. April 2013. Die Bestimmung war in den Räten unbesritten. Weil sich mit der vorliegenden Änderung die Artikelnummerierung verschiebt, muss der entsprechende Artikel noch einmal aufgenommen werden, damit er nicht überschrieben wird. Es ist eine entsprechende Koordinationsbestimmung vorzusehen.

Art. 58a

Wie nach geltendem Recht berücksichtigen die zuständigen Behörden bei ihren Entscheidungen die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Neu werden in Artikel 58a klare Integrationskriterien aufgeführt, die es im Hinblick auf die Erteilung oder Verlängerung der ausländerrechtlichen Bewilligungen zu beurteilen gilt: So muss die gesuchstellende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten, die Werte der Bundesverfassung respektieren, über die je nach Bewilligungstyp erforderlichen Sprachkompetenzen sowie über den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung verfügen (Abs. 1). Dieser Kriterienkatalog ist abschliessend und basiert auf dem geltenden Artikel 4 AuG, Artikel 34 Absatz 4 AuG in Verbindung mit Artikel 62 der Verordnung vom 24. Oktober 2007⁴⁰ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), Artikel 80 VZAE und Artikel 4 VlnA. Die vier Integrationskriterien sollen künftig auch bei der Beurteilung der Integration im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens massgebend sein (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. a-d E-BüG⁴¹). Der Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes wird zurzeit im Parlament beraten.

Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bst. a): Voraussetzung ist vorab die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung. Dazu gehören auch die Beachtung von behördlichen Verfügungen sowie das Einhalten von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen (z.B. keine Betreibungen oder Steuerschulden, fristgerechte Bezahlung von Alimtenen, Kooperation mit den

³⁹ BBl 2012 9685
⁴⁰ SR 142.201
⁴¹ BBl 2011 2873

Sozialhilfe- oder Schulbehörden, keine aktenkundigen Vorkommnisse, vgl. auch Art. 80 VZAE). Bei Kindern und Jugendlichen können Meldungen der Schule vorliegen, die über ihr Verhalten Aufschluss geben (z.B. Schulwegsweisungen). Eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch dann vorliegen, wenn die einzelnen Handlungen für sich allein noch keinen Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung rechtfertigen, ihre wiederholte Begehung aber darauf hinweist, dass die betreffende Person nicht bereit ist, sich an die geltende Ordnung zu halten. Eine Verletzung ist ebenfalls zu bejahen bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, das heisst, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung führt.

Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Bst. b): Auch die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und der unversetzten Werte des internationalen Menschenrechtsschutzes ist Bestandteil der Integration. Eine Verletzung liegt vor, wenn zum Beispiel das Gewaltmonopol des Staates oder die Gleichstellung von Mann und Frau abgelehnt oder der Beitritt zu einer Religionsgemeinschaft, die Vornahme von religiösen Handlungen oder die Teilnahme an religiösen Unterricht erzwungen werden. Eine spezielle Ausprägung fehlenden Respekts gegenüber diesen Werten zeigt sich im politischen oder religiösen Extremismus. Die Einzelheiten sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

Ein von der Mehrheit abweichendes, aber grundrechtlich geschütztes Handeln steht im Einklang mit den Werten der Bundesverfassung und darf nicht zu Ungunsten der gesuchstellenden Person ausgelegt werden.

Sprachkompetenzen (Bst. c): Ausländerinnen und Ausländer sollen sich grundsätzlich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können. Eine Ausnahme gilt für Betreuung- und Lehrpersonen nach Artikel 26d, bei denen Sprachkompetenzen in der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache verlangt werden. Mit der «gesprochenen Landessprache» werden Kenntnisse in der Amtssprache des Wohnorts bzw. des Arbeitsorts vorausgesetzt. Nicht gemeint ist, dass Ausländerinnen und Ausländer über Dialektkenntnisse verfügen müssen. Beim Erwerb der notwendigen Sprachkompetenzen ist mit zu berücksichtigen, dass die Schweiz über vier Landessprachen und zweisprachige Kantone verfügt. Der Status in zweisprachigen Kantonen bzw. entlang der Sprachgrenzen ist angemessen Rechnung zu tragen. Hier ist im Einzelfall abzuwägen, welche konkreten Sprachkompetenzen von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller nachgewiesen werden müssen. Zudem gilt es bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers umfassend zu beachten (vgl. Art. 96 Abs. 1 AuG). Eine Behinderung oder Krankheit oder andere Umstände, welche die betroffene Person nicht zu verantworten hat (z.B. Analphabetismus, Illiteratismus, Betreuungspflichten), können dazu führen, dass sie das Integrationskriterium nicht oder nur teilweise erfüllen kann.

Bereits nach geltendem Recht werden je nach Art der Bewilligung unterschiedlich hohe Anforderungen an die Sprachkompetenz gestellt (Stufenmodell). So werden zum Beispiel für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern bessere Sprachkompetenzen verlangt als für die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Auch bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen nach den Artikeln 30 und 50 AuG bestehen unterschiedliche

Sprachanforderungen. Mit der vorliegenden Bestimmung soll dieser Grundsatz des Stufenmodells ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen werden.

Die notwendigen Sprachniveaus sollen dabei auch künftige vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Abs. 2). Hier soll das Rahmenkonzept Sprachförderung fide⁴² zur Anwendung kommen, namentlich die entsprechenden Beurteilungsverfahren und Nachweisinstrumente zur vereinheitlichten Überprüfung von sprachlichen Kompetenzen. Die zu definierenden Sprachprofile basieren auf den Niveaus des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates zur Beschreibung der Sprachkompetenzen von Migranten und Migranten. Ausländerinnen und Ausländer lernen mit dem fide-Konzept Aufgaben in ihrer Umgebung zu bewältigen und sich möglichst selbstständig im aktuellen gesellschaftlichen Umfeld zu bewegen (z.B. Verständigung mit der Einwohnerkontrolle, der Arbeitsmarkthörde, der Berufsberatung, den Lehrerinnen oder den Lehrern der Kinder oder mit der Ärztin oder dem Arzt). Durch den handlungsorientierten Ansatz von fide wird die Verständigung in der Landessprache an lebensrechten und realitätsrelevanten Situationen gemessen, und nicht wie bisher an alltagsfremden Testaufgaben.

Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung (Bst. d): Dem Kriterium liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsthaltungsfähigkeit zu Grunde. Die gesuchstellende Person soll im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen, sei dies durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht (z.B. Sozialversicherungen, Unterhaltsleistungen gemäss ZGB, Leistungen des Kantons an Personen in Ausbildung). Der Bezug von Sozialhilfe kann zum Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung führen (vgl. insbesondere Art. 62 Bst. e AuG). Bei der Beurteilung sind grundsätzlich die effektive Teilnahme am Wirtschaftsleben beziehungsweise der tatsächliche Erwerb von Bildung zu berücksichtigen. Indikatoren für den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben sind zum Beispiel ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis oder der Nachweis der wirtschaftlichen Unabhängigkeit (z.B. selbstständige Erwerbstätigkeit). Der Wille zum Erwerb von Bildung zeigt sich im Nachweis aktueller Bildungstätigkeit (z.B. Lehrlingsvertrag, Diplom) oder durch die nachgewiesene Teilnahme an Kursen oder an Weiterbildungsveranstaltungen. Ausnahmsweise kann jedoch der von der gesuchstellenden Person zum Ausdruck gebrachte Wille genügen. So gilt das Erfordernis auch dann als erfüllt, wenn zum Beispiel intensive Bemühungen für die Suche einer Arbeitsstelle, einer Aus- oder Weiterbildungsstätte nachgewiesen werden. Desgleichen sind Betreuungspflichten mit zu berücksichtigen⁴³. Von anderen Integrationsanforderungen sollen Personen mit Betreuungspflichten jedoch nicht entbunden werden. Die Bestimmung ist auf Verordnungsstufe weiter zu konkretisieren.

Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Selbsthaltungsfähigkeit sind die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers umfassend zu berücksichtigen (vgl. Art. 96 Abs. 1). Die unverschuldete Verhinderung der Arbeitsaufnahme (z.B. wegen Behinderung, Krankheit) oder der unverschuldete Bezug von Sozial-

⁴² Vgl. www.fide.info.ch (Stand: 4 Februar 2013).

⁴³ Vgl. hier Antwort des Bundesrates auf die Anfrage Hodgers vom 18. März 2010 (10.1028, Präzisierungen zum Integrationskriterium des Willens zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung) sowie die Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BBl 2011 2825).

hilfe (z.B. working poors; Personen mit einer Behinderung oder Krankheit, die mangels genügender Versicherungsleistungen auf Sozialhilfe angewiesen sind) ist kein Indiz für eine mangelnde Integration. Anders liegt der Fall, wenn der Bezug dieser Gelder selbstverschuldet ist oder Indizien für einen Missbrauch vorliegen (z.B. mutwillige Herbeiführung der Invaliddität zwecks Erlangung einer Rente, Kürzung der IV-Rente deswegen und als Folge Abhängigkeit von der Sozialhilfe).

Art. 58b

Die Regelungen zur Integrationsvereinbarung liegen dem geltenden Recht zu Grunde (vgl. Art. 54 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 5 VintA). Neu eingeführt wird das Instrument der Integrationsempfehlungen.

Abatz 1: In der Integrationsvereinbarung sollen die Ziele, Massnahmen und Fristen sowie deren Finanzierung festgehalten werden.

Abatz 2: In nicht abschliessender Weise werden mögliche Inhalte der Vereinbarung aufgeführt. Dies betrifft insbesondere den Spracherwerb, die schulische oder die berufliche und wirtschaftliche Integration sowie die Kenntnisse über die Lebensbedingungen, das Wirtschaftssystem und die Rechtsordnung der Schweiz. Die Integrationsvereinbarung soll den Ausländerinnen und Ausländern in klarer Weise vermitteln, welche Beiträge sie im Rahmen ihrer Integration zu erbringen haben.

Abatz 3: Erachten die zuständigen Behörden den Abschluss einer Integrationsvereinbarung als notwendig, so wird die Aufenthaltserlaubnis erst nach Abschluss der Vereinbarung erteilt oder verlängert. Die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung wird somit zu einer Bedingung für die Erteilung und Verlängerung der ausländerrechtlichen Bewilligung. Verweigert die Ausländerin oder der Ausländer den Abschluss einer Integrationsvereinbarung, wird die Bewilligung nicht erteilt bzw. nicht verlängert. Gegen die als Bedingung zur Bewilligung angeordnete Integrationsvereinbarung kann Beschwerde erhoben werden.

Im Weiteren soll neu in Artikel 62 AuG ausdrücklich geregelt werden, dass eine Bewilligung widerrufen werden kann, wenn eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten wird (vgl. Art. 62 Bst. f). Damit soll der Verpflichtung zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung der nötige Nachdruck verliehen werden.

Abatz 4: Mit freizügigkeitsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern oder mit denen im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern eingereisten Ausländern und Ausländerinnen können keine verpflichtenden Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden. Absatz 4 steht daher vor, dass die zuständigen Behörden diesen Ausländerinnen und Ausländern im Bedarfsfall Integrationsempfehlungen abgeben können. Schlussendlich liegt eine erfolgreiche Integration auch im Eigeninteresse dieser Personen, zumal bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung die Integration generell mit zu berücksichtigen ist.

Abschliessend ist festzuhalten, dass es im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden liegt, ob im Einzelfall eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen ist. Selbstverständlich sind die in der Integrationsvereinbarung vorgesehenen Integrationsmassnahmen unter Beachtung der Verhältnismässigkeit und aufgrund der Umstände jedes Einzelfalles festzulegen.

Art. 58c

Der Grossteil der Zuwanderung in die Schweiz erfolgt in den Arbeitsmarkt. Den Arbeitgebenden kommt aus diesem Umstand eine besondere Verpflichtung zu, zur Integrationsförderung beizutragen. Diese Bestimmung orientiert sich unter anderem am Prinzip, dass potenzielle externe Kosten einer schlechten Integration nicht auf die Gesellschaft abgewälzt werden sollen, sondern von den Unternehmen, die entsprechendes Personal im Ausland rekrutiert haben, mitgetragen werden sollen. Es ist daher folgerichtig, dass Arbeitgebende, die ausländisches Personal rekrutieren, die Integration mit gezielten Massnahmen fördern und allfällige Diskriminierungen beseitigen. Das ist letztlich auch im Interesse der Arbeitgebenden, weil eine gute Integration zu einem effizienteren Einsatz der Arbeitskräfte und damit auch zu einer höheren Wertschöpfung beitragen kann.

Bereits heute tragen Unternehmen der Schweiz viel zur Integration bei. Zahlreiche Unternehmen fördern insbesondere den Erwerb von Grundkompetenzen (Lesen und Schreiben, Alltagsmathematik, Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien, Grundkenntnisse der wichtigsten Rechte und Pflichten). Der Beitrag der Betriebe und Arbeitgebenden muss sich stets nach deren Möglichkeiten richten und darf nicht zu stossenden Ungleichbehandlungen zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden führen. Die Unterstützung von Integrationsbemühungen kann beispielsweise erfolgen durch die Zurverfügungstellung von Arbeitszeit für den Besuch von Sprachförderungsangeboten, durch finanzielle Beiträge für den Besuch von Integrationsförderungsangeboten, durch interne Kursangebote oder durch die Unterstützung von gemeinnützigen Institutionen, die in der Integrationsförderung tätig sind. Denkbar sind auch die Erarbeitung von zielgruppenspezifischen Broschüren und die Durchführung von Informationsveranstaltungen. Zudem lassen sich allfällige Diskriminierungen durch den Erlass sanktionierbarer Richtlinien, durch Streitbelegungsmechanismen oder durch sachdienliche Anpassungen im Anstellungsverfahren vorbeugen oder beseitigen.

Die konkrete Umsetzung wird gemeinsam mit den Arbeitgebenden zu entwickeln sein; dabei sind allenfalls weitere Akteure aus der Wirtschafts- und Arbeitswelt (Sozialpartner) einzubeziehen. So haben sich am 30. Oktober 2012 Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, der Sozialpartner und der Migrationsbevölkerung im Rahmen des Integrationsdialogs der TAK getroffen und darauf geeinigt, sich gemeinsam für die Verbesserung der Integration einzusetzen.⁴⁴

Art. 62 Bst. f

Bereits heute kann die Nichterhaltung einer mit einer Verfügung verbundenen Bedingung zum Widerruf der Bewilligung führen (vgl. Art. 62 Bst. d AuG). Die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis kann von der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung abhängig gemacht werden (vgl. Art. 54 Abs. 1 AuG).

Neu soll in Artikel 62 AuG ausdrücklich geregelt werden, dass die Nichterhaltung einer Integrationsvereinbarung zum Widerruf der Bewilligung führen kann, wenn

⁴⁴ Vgl. www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 2012 > 30.10.2012 Integration: Staat und Wirtschaft handeln gemeinsam (Stand: 4. Februar 2013); vgl. auch: www.dialog-integration.ch (Stand: 4. Februar 2013).

die Vereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten wird. Unverschuldeter Fernbleiben von einer Integrationsmassnahme (z.B. durch Arztzeugnis belegte Absenzen) soll dabei grundsätzlich nicht sanktioniert werden. Der Widerruf der Bewilligung muss ferner verhältnismässig sein. Den Umständen des Einzelfalles ist Rechnung zu tragen. Zudem ist vor einem allfälligen Widerruf der Bewilligung die Angemessenheit dieses weitgehenden Eingriffs zu prüfen. Insbesondere ist abzuklären, ob sich im Einzelfall nicht zuerst die Androhung des Widerrufs oder allenfalls eine andere Sanktion rechtfertigt (vgl. Art. 96 Abs. 2 AugG).

Art. 83 Abs. 9

Es wird neu auf Gesetzesstufe ausdrücklich festgehalten, dass die zuständigen Behörden auch mit vorläufig aufgenommenen Personen Integrationsvereinbarungen abschliessen können. Artikel 83 Absatz 9 ist in diesem Sinne eine Klarstellung und unterstreicht die Bedeutung von Integrationsvereinbarungen mit vorläufig aufgenommenen Personen, die sich längerfristig in der Schweiz aufhalten. Die Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung erweist sich dann als sinnvoll, wenn im Einzelfall Integrationsdefizite festgestellt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 33).

Die Einhaltung der Integrationsvereinbarung liegt dabei im Eigeninteresse der betroffenen Person. Bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnisbewilligung an vorläufig aufgenommenen Personen in Härtefällen wird die Integration mitberücksichtigt (vgl. Art. 84 Abs. 5 AugG).

Art. 96 Abs. 1

Die Bestimmung wird lediglich redaktionell angepasst.

Art. 97 Abs. 3 Bst. e

Nach geltendem Recht sind Polizei-, Gerichts-, Strafuntersuchungs-, Zivilstands-, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verpflichtet, unangefordert den Ausländerbehörden die Eröffnung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtliche Urteile und Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung zu melden. Eine Meldepflicht besteht ebenfalls für die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden bei einem Bezug von Sozialhilfe (vgl. Art. 97 Abs. 3 AugG in Verbindung mit Art. 82 VZAE).

Im Rahmen der vorliegenden Revision soll der Kreis der meldepflichtigen Behörden erweitert werden: Künftig sollen auch andere Entscheide, die auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten, den Migrationsbehörden automatisch bekannt gegeben werden. Dies kann zum Beispiel der Fall sein bei Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958⁴⁵, Schulfreisachen etc. In der Ausführungsverordnung muss näher festgelegt werden, welche Daten hier zu melden sind.

Hinsichtlich der Meldepflicht von Schulbehörden sind Ausnahmen vorzusehen für Kinder von Sams-Papieren. Hier ist eine Interessensabwägung erforderlich, bei der die

⁴⁵ SR 741.01

Pflicht zum Besuch des obligatorischen Schulunterrichts auch dieser Kinder beachtet werden muss. Eine automatische Datenbekamgabe stellt grundsätzlich dem völkerrechtlichen und verfassungsrechtlich garantierten Recht auf ausreichenden und ungetriggerten Grundschulunterricht entgegen (vgl. Art. 3 und 28 des Übereinkommens vom 20. November 1989⁴⁶ über die Rechte des Kindes, Art. 13 Abs. 2 Bst. a des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966⁴⁷ über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 11, 19 und 62 Abs. 2 BV). Der Bundesrat hat am 15. Juni 2012 den Statusbericht: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden vom 9. Mai 2012⁴⁸ des EJPD zur Kenntnis genommen und ist zum Schluss gekommen, dass auf die Einführung einer generellen gesetzlichen Meldepflicht für die Schulbehörden bei Schülerinnen und Schülern ohne rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz zu verzichten sei.

Liegen den Ausländerbehörden Meldedfälle nach Artikel 97 Absatz 3 vor, so haben sie grundsätzlich unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände zu prüfen, ob ausländerrechtliche Massnahmen zu treffen sind (z.B. Abschluss einer Integrationsvereinbarung, Nichtverlängerung oder Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung). Mit der neuen Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Ausländerbehörden bei einem ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses frühzeitig intervenieren können.

Art. 100b

Artikel 100b übernimmt die in der Teilrevision vom 14. Dezember 2012⁴⁹ des Asylgesetzes beschlossene Änderung von Artikel 58 AugG. Die Referendumsfrist zu dieser Änderung des Ausländergesetzes läuft bis zum 7. April 2013. Die Bestimmung war in den Räten unbestritten. Weil sich mit der vorliegenden Änderung die Artikelnummerierung verschiebt, muss der entsprechende Artikel noch einmal aufgenommen werden, damit er nicht überschrieben wird. Es ist eine entsprechende Koordinationsbestimmung vorzusehen.

Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002⁵⁰ (BBG)

Art. 3 Bst. c

Die Berufsbildung ist von zentraler Bedeutung für eine gute Integration und nimmt deswegen eine besondere Stellung im Regelstrukturansatz ein. Das BBG ist durch Bestimmungen zur Förderung der Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern zu ergänzen. Die bereits erprobten Massnahmen in diesem Bereich⁵¹ sind zu vertiefen und weiterzuentwickeln. Damit sollen die für Individuum, Gesellschaft und Volkswirtschaft entstehenden negativen Folgen verhindert werden.

⁴⁶ SR 0.107

⁴⁷ SR 0.103.1

⁴⁸ Abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Evaluation > Bundesamt für Justiz: Evaluation > Statusbericht: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden vom 9. Mai 2012 (Stand: 4. Februar 2013).

⁴⁹ BBl 2012 9685

⁵⁰ SR 412.10

⁵¹ Vgl. Bericht Integrationsmassnahmen 2007 und Umsetzungsberichte 2008, 2009 und 2010, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).

Das Berufsbildungsgesetz bezweckt unter anderem die berufliche und persönliche Entfaltung, die Integration in die Gesellschaft sowie den Ausgleich von Bildungschancen in sozialer und regionaler Hinsicht (Art. 3 Bst. a und c BBG). Durch die Anpassung von Artikel 3 BBG (Zielartikel) wird die Bedeutung der Chancengleichheit und der Integration von Ausländerinnen und Ausländern unterstrichen (Bst. c). Eine weitgehend Anpassung des BBG ist geprüft worden. Sie drängt sich nicht auf, da der Zielartikel verbunden mit den vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen im Berufsbildungsgesetz gewährleistet, dass die Förderung der Chancengleichheit und Integration von Ausländerinnen und Ausländern zielgerichtet in den Regelstrukturen des Berufsbildungswesens erfolgt. Der Bundesrat sieht eine Umsetzung nach Massgabe folgender Bestimmungen vor:

- Grundlage für die interinstitutionelle Zusammenarbeit (Art. 1 BBG): Die Zusammenarbeit mit den Institutionen von Bund und Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt ist ein zentrales Prinzip der Berufsbildung.
- Förderung von Massnahmen für benachteiligte Gruppen (Art. 7 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 Bst. e und f BBG).
- Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung (Art. 12 BBG): Massnahmen, um Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorzubereiten.
- Berücksichtigung individueller Bedürfnisse (Art. 18 BBG): Möglichkeit der Verkürzung oder Verlängerung der beruflichen Grundbildung. Für Lernende einer zweijährigen beruflichen Grundbildung mit eidgenössischen Berufsattest besteht zudem das Angebot einer fachkundigen individuellen Begleitung.
- Spezifische Frei- und Stützkurse an Berufsfachschulen (Art. 22 BBG).
- Anrechnung von Bildungsleistungen (Art. 33 BBG) und Ausstellung von Gleichwertigkeiten (Art. 68 BBG): Mit diesen Bestimmungen kann beruflichen und ausserberuflichen Erfahrungen, die Ausländerinnen und Ausländer in ihrem Heimatland oder im Inland gemacht haben, sowie ausländischen Bildungsabschlüssen gezielt Rechnung getragen werden, wenn es darum geht, einen anerkannten schweizerischen Berufsabschluss zu erlangen.
- Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (Art. 49 BBG): Diese soll die spezifischen Potenziale, aber auch die Defizite von Ausländerinnen und Ausländern in ihren Abklärungen systematisch berücksichtigen.

Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979⁵² (RPG)

Art. 1 Abs. 2 Bst. f und Art. 29a

Das RPG regelt die räumlichen Planungen in allen raumrelevanten Sachgebieten mit der Aufgabe, die Funktionen des Raums aufeinander abzustimmen. Die neuen integrationsrechtlichen Bestimmungen stützen sich auf Artikel 121 der Bundesverfassung und auf die darauf beruhende Kompetenz des Bundes, die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu fördern.

⁵² SR 700

In Artikel 1 (Ziele) wird neu festgehalten, dass die Raumplanung ergänzend zu ihren anderen Zielen auch den Aspekten der Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts Rechnung tragen soll. Dies entspricht den Befunden des Berichts vom 4. Juli 2012 über die Personalfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (Zuwanderungsbericht)⁵³, wonach die Migration Auswirkungen auf die Raumentwicklung haben kann.

Der neue Artikel 29a RPG bezweckt, dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Möglichkeit zu geben, gestützt auf die im Rahmen des Programms «Projets urbains» gemachten Erfahrungen Prozesse zur nachhaltigen Entwicklung in Wohngebieten zu unterstützen. Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 22. August 2007 zur Integrationsförderung unterstützen sechs Bundesstellen aus fünf Departementen während einer Pilotphase (2008–2011) unter dem Titel «Projets urbains» gemeinsam elf Pilotprojekte. Das Pilotprogramm «Projets urbains» ist ein international anerkanntes Instrument, das unter dem Dach der Agglomerationspolitik verschiedenste Politikbereiche räumlich koordiniert. Es nimmt die Ziele der Raumentwicklung, der Integrationspolitik, der Wohnamförderung sowie der Bekämpfung von Diskriminierung auf und sorgt für eine effiziente und nachhaltige Umsetzung (Mehnjahresprogramme statt Einzelprojekte).

Die Bedeutung der Unterstützung von Projekten zur nachhaltigen Verbesserung der Wohnqualität und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Wohngebieten von Städten und Agglomerationen ist gross. Eine solche Unterstützung ist eine Antwort auf drängende urbane Herausforderungen, indem sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt und präventiv die «Ghetto-Bildung» bekämpft. Auswischen des Wohnungsmarktes entgegenwirkt und eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen fördert. Ein Programm zur Unterstützung von Projekten zur nachhaltigen Verbesserung der Wohnqualität und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Wohngebieten ist eine der wenigen konkreten Massnahmen mit direkter Beteiligung des Bundes, die auf den im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Attraktivität und der damit verbundenen Zuwanderung ausgewiesenen Handlungsbedarf in den Bereichen Raumplanung und Wohnen antwortet (vgl. Zuwanderungsbericht).

Der Beitrag des Bundes besteht darin, durch eine Anstossfinanzierung bei der Konzeptentwicklung und durch eine Vernetzung der Erfahrungen gezielte Impulse zu geben, damit die betroffenen Städte und Gemeinden die Quartierentwicklung rechtzeitig und aktiv angehen. Die Unterstützung des Bundes ist subsidiär und bewegt sich an einem kleinen Ort (Konzentrierung und Förderung des Prozesses in der Regel durch die Finanzierung der Beratung, Koordination und Begleitung). Die Federführung sowie die Finanzierung von baulichen Massnahmen, Infrastrukturvorhaben sowie schulischen, soziokulturellen und anderen Massnahmen liegen grundsätzlich weiterhin bei den Gemeinden. Die Kantone sind ebenso in das Programm einbezogen. Sie sollen auch künftig in die Finanzierung sowie in die Erarbeitung und Umsetzung möglichst gut eingebunden werden, damit auch auf kantonaler Stufe ein Wissenszuwachs in Fragen der Quartierentwicklung sichergestellt wird.

⁵³ Vgl. Bericht über die Personalfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 2012 > 04.07.2012 Bericht über die Auswirkungen der Personalfreizügigkeit und der Zuwanderung (Stand: 4. Februar 2013).

Die begleitende Evaluation attestiert dem Bundesprogramm «Projets urbains», dass es mit geringen Mitteln auf gezielte Weise zu spürbaren Wirkungen bei der Verbesserung der Lebensqualität und der Förderung der sozialen Integration beigetragen hat, indem es Prozesse zur Bereitstellung attraktiver Wohnungen, zur Aufwertung von Ausserräumen oder zur Schaffung (zusätzlicher) Angebote für ältere Menschen, für benachteiligte Familien oder für Jugendliche angestossen hat. Die beteiligten Bundesstellen haben 2010 beschlossen, eine weitere Pilotphase von 2012–2015 durchzuführen, um die bisherigen Erfahrungen vertiefen und ergänzen zu können.

Vor dem Hintergrund des im Zuwanderungsbericht festgestellten Handlungsbedarfs aufgrund der raschen demografischen und sozialräumlichen Entwicklungen steht der Bundesrat vor, das Programm auf einer kontinuierlichen Grundlage fortzuführen. Da die Quartier- und Stadtentwicklung verschiedene Zuständigkeiten betrifft, wird das Bundesamt für Raumentwicklung zusammen mit dem Bundesamt für Migration, der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, dem Bundesamt für Wohnungswesen, der Fachstelle für Rassismusbekämpfung sowie weiteren interessierten Bundesstellen die bewährte interdepartementale Zusammenarbeit weiterhin gewährleisten. Die Kantone und Gemeinden sollen in die Erarbeitung und Umsetzung der Projekte noch stärker einbezogen werden.

Zurzeit finanzieren die Bundesstellen die laufende Pilotprojektphase II von «Projets urbains» 2012–2015 aus bestehenden Krediten in der Höhe von insgesamt rund 500 000 Franken jährlich. Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 23. November 2011 wurden im Finanzplan 2014–2016 des UVEK für die Unterstützung der Quartier- und Stadtentwicklung Mittel in der Höhe von 1,5 Millionen Franken eingestellt. Der Bundesrat hat allerdings mit Verabschiedung der Botschaft vom 19. Dezember 2012⁵⁴ zum Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabübernahmepaket 2014 (KAPG 2014) auf die geplante Subventionierung der «Projets urbains» verzichtet. Ungachtet dessen soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen und damit dem Bund grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, solche Projekte bei Vorhandensein der entsprechenden Mittel fördern zu können.

Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁵⁵ über die Invalidenversicherung (IVG)

Art. 59 Abs. 3 und Abs. 6

Das IVG will die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen verhindern, vermindern oder beheben, die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs ausgleichen sowie zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beitragen (Art. 1a IVG).

Im Bereich der IV ist es wichtig, dass den besonderen Bedürfnissen der Versicherten Rechnung getragen wird. So sollen ausländische Versicherte, die nicht über genügend Kenntnisse einer Landessprache verfügen, den Inhalt der sie betreffenden Dokumente und Akten dennoch verstehen können. Da die IV den medizinischen Bereich betrifft, ist eine gute gegenseitige Verständigung aber auch im Interesse der

Versicherung, denn nur so kann die Behandlung und Überprüfung der Dossiers aller Versicherten möglichst effizient und der jeweiligen Situation angepasst erfolgen.

Artikel 59, der die Organisation und das Verfahren der IV-Stellen und der regionalen ärztlichen Dienste regelt, erwähnt daher neu die Möglichkeit, Fachstellen für die Integration von Ausländern und Ausländern sowie Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen beizuziehen. Diese Fachstellen und Kompetenzzentren für die Integration unterstützen die IV-Stellen dabei, dort wo nötig bedürfnisorientierte und wirkungsvolle Massnahmen im Bereich der Führung der Information und der Ausbildung des Personals zu ergreifen und damit die interkulturelle Kompetenz der Stelle zu erhöhen. Beispielsweise können solche Massnahmen vorsehen, die Mitarbeitenden mit Kundenkontakt auf Verständigungsprobleme mit Personen mit Migrationshintergrund oder auf andere schwierige Situationen besser vorzubereiten. Die Kosten für solche Massnahmen werden im Sinne des Regelstrukturansatzes von den Versicherungen getragen.

Bei der Prüfung des Anspruchs der Versicherten auf IV-Leistungen müssen neben den Auswirkungen der gesundheitlichen Beeinträchtigung auf die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit auch Faktoren berücksichtigt werden, die ausserhalb der IV liegen. Wird festgestellt, dass die Einschränkung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit rein auf psychosoziale oder soziokulturelle Umstände zurückzuführen ist, liegt kein Gesundheitschaden vor, der zu einer Invalidität führt, und es besteht somit kein Anspruch auf IV-Massnahmen. Der Interkulturalität wird also bereits heute im Untersuchungsverfahren und bei der Prüfung des Anspruchs auf IV-Leistungen Rechnung getragen.

Mit der Einführung von Absatz 6 wird so bestätigt, dass die IV-Stellen den Besonderheiten des individuellen Falls gerecht werden. In Anlehnung an den Bericht und die Empfehlungen der TAK zur Umsetzung von Artikel 56 AVG (Informationen)⁵⁶ ist diese Bestimmung nicht so zu verstehen, dass sämtliche Informationsmaterialien und Beratungsangebote in Fremdsprachen angeboten werden müssen. Die IV-Stellen werden beauftragt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten ebenfalls dafür zu sorgen, dass den sprachlichen, kulturellen und sozialen Besonderheiten der Versicherten Rechnung getragen wird. Hingegen begründet dieser Absatz weder in verfahrensrechtlicher noch in materieller Hinsicht einen Anspruch der Versicherten, auf den sie sich berufen könnten. Oberstes Ziel und Erwartung bleibt, dass hier lebende Ausländerinnen und Ausländer sich in den Landessprachen verständigen und informieren können. Sofern die Verständigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann, lohnt es sich – je nach Komplexität und Konstellation – präventiv in die Verständigung bei der Aufklärung und Beratung zu investieren, um möglichst schnell notwendige Massnahmen einleiten und Folgekosten vermeiden zu können.

Eine optimale Verständigung im IV-Verfahren trägt zu einer Beschleunigung des Verfahrens bei, das dadurch effizienter und effektiver wird. Indem der kulturelle Hintergrund der involvierten Personen einbezogen wird, lassen sich auch die Erwartungen und Anliegen der IV-Stellen klarer und verständlicher kommunizieren. Ferner wird das Risiko von falschen Diagnosen aufgrund von interkulturellen Missverständnissen minimiert. Eine adäquate Vermittlung trägt auch zu einer besseren Verfahrensgerechtigkeit bei. Die Spitäler und die IV-Stellen greifen deswegen schon

⁵⁴ BBl 2013 823
⁵⁵ SR 831.20

⁵⁶ Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AVG; Bericht der TTA vom 22. Mai 2008 und Empfehlungen der TAK vom 30. Juni 2008, abrufbar unter: www.tak-cfa.ch > Dokumente > Ausländer- und Integrationspolitik (Stand: 4. Februar 2013).

sei mehreren Jahren erfolgreich auf die Dienste von Fachpersonen für interkulturelles Übersetzen zurück.

Zurzeit leben in der Schweiz etwa 200 000 Personen, die weder eine Landessprache noch Englisch ausreichend verstehen. Zudem gibt es eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Ausländerinnen und Ausländern, die zwar ein Alltagsgespräch bewältigen können, aber bei komplizierten Erläuterungen zu Gesundheitsfragen sprachliche Unterstützung benötigen. Interkulturelles Übersetzen hilft, gegenseitige Vorurteile auszuräumen, und kann bei potenziellen Konflikten frühzeitig deeskalierend wirken. Diese Massnahme ist insofern kostenneutral, als das Dolmetschen durch das interkulturelle Übersetzen subventioniert wird. Sollte jedoch die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung zunehmen, so wäre eine Erhöhung der Kosten nicht ausgeschlossen.

Art. 68bis Abs. 1 Bst. e^{bis}

Artikel 68bis Absatz 1 Buchstabe e^{bis} sieht vor, dass in der interinstitutionellen Zusammenarbeit – der zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderer Institutionen – die Organe der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung miteinbezogen werden. Bei diesen Organen handelt es sich zum Beispiel um kommunale und kantonale Kompetenzzentren für die Integration, kantonale Integrationsdelegierte und kantonale Migrationssämter. Dies vor dem Hintergrund, dass die Klientel im Bereich der Sozialversicherung mit den Zielgruppen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung überdurchschnittlich stark korreliert (vgl. dazu auch Erläuterungen zu Art. 85f Abs. 1 Bst. e AViG). Die Durchführungsgorgane der Ausländer- und Integrationsgesetzgebung, namentlich die Kompetenzzentren für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, verfügen diesbezüglich über spezifische Fachkompetenzen.

Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982⁵⁷ (AViG)

Das AViG bezweckt nicht nur den Ersatz für Erwerbsausfälle; es soll auch drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern (Art. 1a Abs. 2 AViG).

Die Arbeitslosenquote betrug im November 2011 im Durchschnitt 3,1 %, wobei Ausländerinnen und Ausländer mit einer Arbeitslosenquote von 5,9 % deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen waren als Schweizerinnen und Schweizer (2,2 %)⁵⁸. Das AViG als Grundlage für die öffentliche Arbeitsvermittlung spielt eine wichtige Rolle bei der arbeitsmarktlernen Integration auch von Ausländerinnen und Ausländern.

Art. 17 Abs. 5

Es wird neu explizit die Zuweisung zu migrationspezifischen Fachberatungen erwähnt. Bei Bedarf können auch sprachlich vermittelnde Personen oder Integrat-

onsfachpersonen beigezogen werden. Damit soll die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert und beschleunigt werden.

Art. 59 Abs. 5 und Art. 59a Bst. a und c

Die Artikel 59–72c AViG, welche die arbeitsmarktlernen Massnahmen regeln, sehen vor, dass die zuständigen Amtsstellen im Hinblick auf die Eingliederung von behinderten Versicherten mit den Organen der Invalidenversicherung zusammenarbeiten (Art. 59 Abs. 4 AViG). Analog dazu wird ein neuer Absatz geschaffen: Die Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedingt auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Arbeitssämtern und den für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zuständigen Institutionen.

Bei der Bedarfsanalyse sind zudem die Auswirkungen von arbeitsmarktlernen Massnahmen auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, die besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, zu berücksichtigen. Artikel 59a Buchstabe a AViG wird deswegen entsprechend angepasst. Neu sollen nicht mehr allein die geschlechtsspezifischen Auswirkungen, sondern sämtliche Auswirkungen auf die Langzeitarbeitslosigkeit analysiert werden. In Artikel 59a Buchstabe c AViG werden Personen mit Migrationshintergrund neu explizit erwähnt.

Art. 66a Abs. 1 Bst. c und Abs. 3

Bildungsmassnahmen sind für die berufliche Integration von grosser Bedeutung. Oft haben Ausländerinnen und Ausländer mangels finanzieller Ressourcen, wegen mangelnden Grundkompetenzen, wegen fehlenden Möglichkeiten, Stipendien und Darlehen zu beantragen, oder wegen sprachlichen Defiziten keine Möglichkeit, eine adäquate Ausbildung, eine Nachholbildung oder eine kompetenzhaltende Weiterbildung zu absolvieren. Artikel 66a AViG regelt die Gewährung von Ausbildungszuschüssen. Der Zusatz «in der Schweiz anerkannt(e)» (Abs. 1 Bst. c und Abs. 3) soll sicherstellen, dass auch Personen, die über eine im Ausland abgeschlossene, aber in der Schweiz nicht anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlussbildung verfügen, entsprechende Ausbildungszuschüsse beantragen können, sofern sie die weiteren Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Dadurch erhöht sich ihre Vermittlungsfähigkeit, und das Risiko von Arbeitslosigkeit wird langfristig gesenkt.

Art. 85f Abs. 1 Bst. e

Artikel 85f AViG regelt die interinstitutionelle Zusammenarbeit. In Absatz 1 Buchstabe e dieser Bestimmung ist bereits die Zusammenarbeit mit den Durchführungsgorganen der Asylgesetzgebung vorgesehen. Die Durchführungsgorgane der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung, namentlich die Kompetenzzentren für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, verfügen über spezifische fachliche Kompetenzen. Sie sollen deswegen ebenfalls beigezogen werden können (vgl. dazu auch Erläuterungen zum neuen Art. 68bis Abs. 1 Bst. e^{bis} IVG).

⁵⁷ SR 837.0
⁵⁸ *Quelle:* Staatssekretariat für Wirtschaft; vgl. www.amstat.ch (Stand: 6. Januar 2013).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Umsetzung des Integrationsplans im Zusammenhang mit der vorliegenden Revision ist mit Ausgaben für die Integrationsförderung verbunden (vgl. Ziff. 1.2). Diese werden durch die bisherigen Mittel sowie durch eine im Rahmen des Finanzplans 2014–16 bereitgestellte Erhöhung der Mittel gedeckt. Die Ausgaben für die spezifische Integrationsförderung stützen sich auf die Finanzierungsbestimmung zu den Integrationsbeiträgen des Bundes im Ausländergesetz (vgl. Art. 55 AUG), deren Änderung im Rahmen der Teilrevision vom 14. Dezember 2012⁵⁹ des Asylgesetzes beschlossen worden ist. Insgesamt ist für die Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme sowie die Integrationsförderung in den bestehenden Strukturen des Bundes im Vergleich zu den bisherigen Mitteln jährlich mit folgenden Mehrkosten zu rechnen:

Departement	Kurzbeschreibung	Sachkosten Fr.	Personalkosten Fr.	Anzahl Stellen
EJPD	Steuerung und Koordination der Integration		Keine (interne Kompensation)	2
EJPD	Förderbeiträge spezifische Integrationsförderung	20 Mio.		
EDI	Diskriminierungsschutz; Fachstelle Rassismusbekämpfung	0,2 Mio.		
VBS	Integrationsmassnahmen im Bereich Jugend- und Erwachsenensport	0,5 Mio.		
Total		20,7 Mio.		

Der Mehrbedarf für die spezifische Integrationsförderung (kantonale Integrationsprogramme) in der Höhe von 20 Millionen Franken jährlich wurde gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 23. November 2011 im Finanzplan 2014–2016 des EJPD bereits eingestellt. Für das Jahr 2013 ist mit keinen Mehrkosten zu rechnen, da die Programmvereinbarungen mit den Kantonen (kantonale Integrationsprogramme) erst ab 2014 wirksam werden.

Weder die Umsetzung der Anpassung von Artikel 3 BBG noch die Änderungen des IYG und des AVIG verursachen für den Bund Mehrkosten, die über die in Budget und Finanzplan eingestellten Mittel hinausgehen. Die Kosten für die mit der AVIG-Änderung eingeführten Neuerungen werden über das Budget der Arbeitslosenversicherung getragen.

Die Gewährleistung der Qualitätssicherung durch den Bund im Bereich des Diskriminierungsschutzes, der als neuer Bereich in die kantonalen Integrationsprogramme aufgenommen wird, soll an die Fachstelle für Rassismusbekämpfung delegiert werden (vgl. Ziff. 1.2). Für diese Aufgabe (Aus- und Weiterbildung, Organisations-

⁵⁹ BBl 2012 9685

entwicklung) sind im Finanzplan 2014–2016 des EDI jährlich Mittel in der Höhe von 200 000 Franken bereits eingestellt.

Die Integrationsförderung des Bundesamts für Sport (vgl. Ziff. 1.2) soll sich primär auf den Bereich Forschung sowie auf die Umsetzung der Erkenntnisse in den Gefässen des Jugend- und Erwachsenensports sowie der Sportvereine konzentrieren. Dafür sind in Fortführung der bewährten Massnahmen gemäss Massnahmenpaket Integration des Bundes wie bisher Mittel in der Höhe von 500 000 Franken jährlich ab 2013 im Budget und Finanzplan 2014–2016 des VBS bereits eingestellt.

Die neuen Bestimmungen haben keine baulichen Auswirkungen auf Bundesebene.

3.2

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Auch die Kantone (einschliesslich der Gemeinden) sollen entsprechend der Mittel-erhöhung durch den Bund ihre Aufwendungen für die spezifische Integrationsförderung gemäss dem Beschluss der Konferenz für Kantonsregierungen erhöhen (vgl. Ziff. 1.2 und 1.4).

Die Integrationsförderung stellt eine Verbindungsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden dar, wobei jede staatliche Ebene gemäss ihren jeweiligen Zuständigkeiten dazu beiträgt (Regelstruktursatz). Jedem Gemeinwesen kommt dabei die Aufgabe zu, für den Vollzug der Integrationspolitik und -förderung zu sorgen und dazu auch die notwendigen personellen Ressourcen bereitzustellen.

Die Prüfung der Integration bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung stellt eine Aufgabe der Kantone in Ausföhrung des Ausländerrechts dar. Die Prüfung ist infolge der rechtlichen Neuerungen verbindlicher und systematischer durchzuführen. Sie wird sich bei einer jährlichen Anzahl zwischen 30 000 bis 40 000 Gesuchen aber wie bisher auf die formale Prüfung entsprechender Urkunden beschränken müssen. Die zusätzlichen Kosten, beispielsweise zum Nachweis von Sprachkompetenzen, werden weitgehend durch die Gestuchstellerrinnen und Gestuchsteller zu tragen sein. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen stellt ebenso wie die Prüfung der Gesuche zu Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen eine Aufgabe der Kantone in Ausföhrung des Ausländerrechts dar.

3.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine gelungene Integration beinhaltet insbesondere die Absolvierung einer adäquaten Ausbildung, die erfolgreiche Ausübung eines Berufs und eine selbstverantwortliche, gesunde Lebensweise. Sie trägt dazu bei, Sozialhilfebhängigkeit und Invaliddität zu vermeiden, und reduziert somit ungewollte volkswirtschaftliche Kosten. Integration ist von wesentlicher Bedeutung für die Volkswirtschaft.

Durch den Regelstruktursatz in Kombination mit einer spezifischen, punktuellen Integrationsförderung zur Schliessung allfälliger Lücken in den Regelstrukturen sollen vorhandene Potenziale der Ausländerinnen und Ausländer besser genutzt werden, während die Defizite möglichst behoben werden sollen. Gut ausgebildete und integrierte Ausländerinnen und Ausländer tragen zur Wertschöpfung unseres

Landes bei und sichern damit auch indirekt unsere Sozialwerke. Die Schweiz ist – beispielsweise im medizinischen und technischen Bereich – dringend auf qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer angewiesen.

Es ist insgesamt davon auszugehen, dass die volkswirtschaftlichen Gewinne einer guten Integration höher sein dürften als die mit der Integrationsförderung verbundenen Kosten. Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2007.⁶⁰

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Integrationspolitik bezweckt, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und diesen im Interesse der Nation langfristig sicherzustellen. Durch die Verwirklichung der chancengleichen Teilhabe aller am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben wird die Basis für eine faire und möglichst konfliktarme Gesellschaft sichergestellt.

4 Verhältnis zur Legislativplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislativplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁶¹ über die Legislativplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁶² über die Legislativplanung 2011–2015 angekündigt. In den Zielen des Bundesrates ist die Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im 5. Abschnitt explizit genannt (*Ziel 16*: Die Chancen der Migration werden genutzt, und ihren Risiken wird begegnet).

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Am 5. März 2010 hat der Bundesrat in Erfüllung der Motion Schiesser «Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe» (06.3445) und der Motion der sozialdemokratischen Fraktion «Aktionsplan Integration» (06.3765) seinen Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes verabschiedet und dabei insbesondere in vier Bereichen Handlungsbedarf erkannt; mit Zustimmung zu einem Integrationsplan am 30. März 2011 hat der Bundesrat die Fortführung der vorgeschlagenen Massnahmen bekräftigt (vgl. Ziff. 1.1). Die Vorlage steht in Einklang mit den Zielen des Bundesrates.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes (Art. 121 BV). Keine umfassende Kompetenz hat der Bund hingegen im Bereich der Integration im Allgemeinen⁶³. Namentlich die Integrationsförderung bildet eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Förderung der Integration in den einzelnen Bereichen (Regelstrukturen) wie beispielsweise der Schule, der Berufsbildung oder der Arbeitslosenversicherung stützt sich auf die jeweiligen verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Kompetenzen. Die mit dieser Vorlage vorgesehenen Gesetzesänderungen stehen im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, einschliesslich der bilateralen Abkommen vom 21. Juni 1999 und vom 26. Oktober 2004 mit der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten, vereinbar. Die Kompetenz der Eidgenossenschaft, Einreise, Aufenthalt, Niederlassung und Integration von Personen aus Drittstaaten zu regeln, wird durch das internationale Recht – mit Ausnahme der Bestimmungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise der Schengen-Assoziierungsabkommen⁶⁴ – nicht beschränkt. Bei Personen, bei denen die Freizügigkeitsabkommen (FZA bzw. EFTA-Konvention) gelten, sind die neuen Regelungen nur anwendbar, soweit sie mit den Abkommen vereinbar bzw. günstiger sind (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 AuG und Erläuterungen zu Art. 26d, 33 Abs. 4 und 5, 42 Abs. 3, 43 und 58b).

5.3 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Die Finanzierung richtet sich nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁶⁵. Die Bedeutung der verschiedenen Subventionen für die vom Bund angestrebten Ziele, die finanzielle und materielle Steuerung der Subventionen sowie die Verfahren zur Beitragsgewährung sind in den Ziffern 1.2, 1.4, 3.1–3.3 und in den Erläuterungen zu Artikel 55 in Ziffer 2 dargestellt.

⁶⁰ Études économiques de l'OCDE, Suisse, 2007, S. 127–174; abrufbar unter: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,fr_2649_34111_39566081_1_1_1_1_00.html (Stand: 29. Oktober 2012).

⁶¹ BBl 2012 481

⁶² BBl 2012 7155

⁶³ Achermann, Alberto / Kinzli, Jörg: Welcome to Switzerland. Sprachrecht im Zuwanderungsstaat. Bern, 2011, S. 134f. Siehe auch: Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich. Kurzgutachten für das Bundesamt für Migration im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Bern, 20. Dezember 2008, abrufbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/bereiche/studie-bundskompet-integrbereich-41.pdf>. (Stand: 4. Februar 2013).

⁶⁴ Die Schengen-Assoziierungsabkommen sind in Anhang 1 Ziffer 1 AuG aufgeführt. SR 616.1

5.4 Datenschutz

Die Meldedfälle (vgl. Art. 97 Abs. 3) werden auf Gesetzessstufe ergänzt. Gemeldet werden sollen nur jene Fälle, die auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten. Diese Bestimmung ermöglicht es, bei ungünstigen Integrationsprozessen frühzeitig intervenieren zu können. Ansonsten hat die Vorlage keine datenschutzrechtlichen Auswirkungen.

Parlamentarische Vorstösse zu integrationsrelevanten Themen

Vorname	Titel	Status
Parlamentarische Initiative 08.406 (Müller)	Rücknahme eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter	Folge gegeben
Parlamentarische Initiative 08.420 (Pfister)	Integration gesetzlich konkretisieren	Folge gegeben
Motion 08.3094 (Hutter)	Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren	überwiesen
Motion 08.3616 (Barthassat)	Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslöhre ermöglichen	überwiesen
Motion 09.3005 (SPK-N)	Gute Kenntnisse einer Landessprache und Integration als Voraussetzung einer Einbürgerung	überwiesen
Postulat 09.3168 (Aubert)	Chancengleichheit für ausländische Jugendliche bei der Lehrstellensuche	überwiesen
Postulat 09.4027 (Arnacker-Aimann)	Muslime in der Schweiz, Bericht	überwiesen
Postulat 09.4037 (Leuenberger)	Mehr Informationen über die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz	überwiesen
Motion 09.4039 (Maire)	Abstimmung über die Anti-Minireit-Initiative und Integration	überwiesen
Motion 09.4229 (Tschümperlin)	Wirksame Hilfe für die Betroffenen bei Zwangsheirat	überwiesen
Motion 09.4230 (Tschümperlin)	Bedarfsgerechte Angebote an Sprachkursen	überwiesen
Postulat 10.3018 (Malama)	Umfassender Bericht zu den Muslimen in der Schweiz	überwiesen
Motion 10.3343 (SPK-N)	Integrationsrahmengesetz	überwiesen
Motion 10.4043 (Tschümperlin)	Integration von Kindern bei Härtefallprüfung berücksichtigen	überwiesen
Parlamentarische Initiative 08.468 (SVP-Fraktion)	Keine Einbürgerung ohne gute mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse	erledigt
Motion 08.3059 (Lukas Reimann)	Niederlassungsbewilligung nur mit ausreichenden Sprachkenntnissen	erledigt

Vorstoss	Titel	Status
Motion 08.3159 (Daguet)	Sprachliche Integration von Migranten und Migrantinnen mittels Bildungsgutscheinen und Zeitkredit	erledigt
Motion 08.3302 (Tschümperlin)	Einbürgerungsstandard Sprache. Berücksichtigung der Heterogenität	erledigt
Motion 08.3813 (Grüne-Fraktion)	Einstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesverwaltung	erledigt
Postulat 08.3814 (Grüne-Fraktion)	Stärkere Vertretung von Personen mit Migrationshintergrund in den ausserparlamentarischen Kommissionen	erledigt
Postulat 08.3815 (Grüne-Fraktion)	Einführung anonymer Lebensläufe bei der Personalauswahl des Bundes	erledigt
Postulat 08.3816 (Grüne-Fraktion)	Unterricht fremdsprachiger Kinder in der Muttersprache	erledigt
Postulat 08.3817 (Grüne-Fraktion)	Sprachkurse für Ausländerinnen und Ausländer während der Arbeitszeit	erledigt
Parlamentarische Initiative 09.505 (FDP-Liberale-Fraktion)	Rahmengesetz für eine Integrationspolitik	erledigt
Motion 09.4160 (FDP-Liberale Fraktion)	Erarbeitung eines Rahmengesetzes für Integration	erledigt
Motion 09.4231 (Tschümperlin)	Willkommenskultur durch Begrüssung	erledigt
Motion 09.4341 (Maury Pasquier)	Bedarfsgerechte Angebote von Sprachkursen	erledigt
Postulat 10.3069 (CVP-Fraktion)	Integration von Ausländerinnen und Ausländern	erledigt
Motion 10.3248 (FDP-Liberale-Fraktion)	Zweckmässiger Einsatz von Integrationsvereinbarungen	erledigt
Postulat 10.3667 (Baettig)	Für eine bevölkerungsnahe Integrationspolitik	erledigt
Motion 10.4144 (Estermann)	Neue Einwanderungsregeln für bessere Integration	erledigt