

13.030

**Botschaft
zur Änderung des Ausländergesetzes
(Integration)**

vom 8. März 2013

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.

8. März 2013

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).

Gezielte 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 Niedergelassenen. Im Familiennachzug eingereiste 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 ausländerrechtlichen 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 Widerrufungsgrund für Bewilligungen und andere Verfügungen soll die Nichteinhaltung von Integrationsvereinbarungen neu aufgenommen 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	2398
1 Grundzüge der Vorlage	2401
1.1 Ausgangslage	2401
1.2 Die beantragte Neuregelung	2403
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	2408
1.3.1 Geprüfte Varianten: neues Integrationsgesetz oder Teilrevision Ausländergesetz	2408
1.3.2 Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren	2409
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	2410
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	2411
1.5.1 Europäisches Recht	2411
1.5.2 Deutschland	2411
1.5.3 Österreich	2411
1.5.4 Frankreich	2412
1.5.5 Kantonale Rechtsgrundlagen im Integrationsbereich	2412
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	2413
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	2413
3 Auswirkungen	2440
3.1 Auswirkungen auf den Bund	2440
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	2441
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2441
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	2442
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	2442
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	2442
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	2442
5 Rechtliche Aspekte	2443
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2443
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2443
5.3 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	2443
5.4 Datenschutz	2444
Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Entwurf)	2447

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 forderndes 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 Begrüssung, 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.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).

- Die Anliegen der Integrationspolitik und -förderung sind stufengerecht 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 Prüfungsauftrag überwiesen am 11.3.2008) und der Motion der sozialdemokratischen Fraktion «Aktionsplan Integration» (06.3765, überwiesen am 2.6.2008) wurde der Bundesrat beauftragt, weitergehende 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 Querschnittsaufgabe 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 gefordert 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 2013).

2010 ein Integrationsrahmengesetz oder eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes und der betroffenen Spezialgesetze auszuarbeiten. Weitere parlamentarische Vorstösse haben punktuelle Anpassungen im Bereich der Integration gefordert (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» (AIG) 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 Regelungsbereichen 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 verfestigen. 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 Querschnittsaufgabe 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: Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat (Dezember 2010), abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Integration (Stand: 4. Februar 2013).

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 ausländerrechtlichen Status. Die Vorlage sieht daher neu einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung vor, wenn die bereits heute geltenden Voraussetzungen erfüllt sind (zehnjähriger Aufenthalt in der Schweiz, Ausschluss von Widerrufungsgründen nach Art. 62 AuG) 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 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. Schlechte Integration soll sanktioniert werden; zum Beispiel soll die selbstverschuldete Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung ausländerrechtliche 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 (VIntA) 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 zu den Problemen 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 zielführend 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, Bestandesaufnahme 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 erwerben 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 verliehen 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 angemessen 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 Sprachförderung¹³. 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 Migranten¹⁴. 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 Sprachförderungsangeboten 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 Beurteilungsverfahren und -instrument wird zurzeit entwickelt. Es soll einen einheitlichen Nachweis von sprachlichen Kompetenzen gewährleisten (z.B. Sprachenpass).

Diskriminierungsschutz

Diskriminierungen hindern Ausländerinnen und Ausländer daran, eigenverantwortlich am 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 öffentlichen Rechts und auch die völkerrechtlichen Garantien bereits einen sehr weitgehenden Schutz gegen Diskriminierungen bieten¹⁶. Im Sinne der Empfehlungen des TAK-Berichts 2009 soll das Diskriminierungsverbot bei der spezifischen Integrationsförderung ergänzend aufgenommen werden; die Fachstellen Integration sollen Betroffenen kompetente Beratung zum Diskriminierungsschutz anbieten oder vermitteln 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 Rassismusbekämpfung 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.

¹³ 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).

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.

Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

Heute werden Integrationsvereinbarungen bei Bedarf abgeschlossen mit Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug sowie bei Personen, die eine Betreuungs- 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 im Einzelfall ein ungünstiger Verlauf des Integrationsprozesses zu erwarten ist. In diesem Zusammenhang sind die bereits heute im Ausländergesetz vorgesehenen Meldepflichten weiter zu ergänzen (vgl. Erläuterungen zu Art. 97 Abs. 3 Bst. e in Ziff. 2). Bei festgestellten Integrationsdefiziten soll möglichst rasch gehandelt werden. Gegen die systematische Anordnung von Integrationsvereinbarungen spricht zudem, dass den Kantonen dadurch ein nicht zu rechtfertigender Mehraufwand entstehen würde.

Die Integrationsvereinbarung soll den Ausländerinnen und Ausländern transparent aufzeigen, was vorausgesetzt wird, damit die Ausländerinnen und Ausländer der geforderten Eigenverantwortung Rechnung tragen. Häufiger Anwendungsfall wird der Spracherwerb sein. Das selbstverschuldete Nichteinhalten einer Integrationsvereinbarung 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 werden, bei denen der Abschluss einer Integrationsvereinbarung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist (vgl. Art. 58b). Dies betrifft insbesondere freizügigkeitsberechtigte 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 Beratung unbestritten und sollen auch im Rahmen der vorliegenden Revision übernommen 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 strebten Bund und Kantone eine rasche Umsetzung an.

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

¹⁷ BBI 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 Steuergremium 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 Varianten: 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 Rechtsetzungskompetenzen verfügt¹⁹.

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

1.3.2 **Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren**

Der Vorentwurf vom 23. November 2011 sah vor, die Bedingungen für die Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen, die Förderbereiche der Integrationsförderung und die Kriterien für die Beurteilung der Integration von der Verordnungsstufe neu auf Gesetzesstufe zu heben. Die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung sollte an eine gute Integration gekoppelt werden. Im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern, zu Personen mit Niederlassungsbewilligung sowie zu Personen mit Aufenthaltsbewilligung 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 Aufenthaltsbewilligung, die Kriterien zur Beurteilung der Integration sowie die vorgeschlagenen Spracherfordernisse 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 Schweizern und Schweizerinnen sowie von Niederge-

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 EJPD 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 festgestellt, 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, sieht 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 EJPD bereits eingestellt.

Zukünftig sollen alle Bereiche der spezifischen Integrationsförderung (bisheriges 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.

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 Zuwandernden 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 Interessenvertretungen 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: www.enaro.eu/dsip/download/eu-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/intro/docs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf (Stand: 4. Februar 2013).

setz 2011 in Kraft. Wesentliche Änderungen betrafen 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 Aufenthaltbewilligung 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 (VIntA) regeln das materielle Integrationsrecht in der Schweiz und sind grundsätzlich auch ohne kantonale Ausführungsvorschriften anwendbar. Trotzdem verfügen die meisten Kantone mittlerweile über rechtliche Grundlagen im Integrationsbereich. Diese sind auf unterschiedlichen Regelungsstufen verankert.

In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Neuenburg, 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 Neuenburg, 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, Genf, Neuenburg, 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 besteht 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 Bestandesaufnahme zu den rechtlichen Grundlagen vor.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Änderung des AuG können die an den Bundesrat überwiesenen 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): Ausschaffung von Ausländern, die sich weigern, sich zu integrieren;
- Motion 09.4230 (Tschümperlin): 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 Integrationsdialogs), 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 Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung geknüpft werden kann, dass eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird, ergibt sich – in Verbindung mit Artikel 62 Buchstabe f AIG – die Möglichkeit, bei Nichteinhaltung der Vereinbarung die Aufenthaltsbewilligung 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 Tschümperlin 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 VIntA geregelt. Die Zulassungsvoraussetzungen sollen neu auf Gesetzesstufe verankert werden, da entsprechende Voraussetzungen generell im 5. Kapitel des AuG geregelt werden. Es ist daher sachlogischer und von der Gesetzessystematik her angezeigt, die Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen ebenfalls in diesem Kapitel zu regeln.

Absatz 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 AuG) auch die Erfordernisse zur Integration erfüllen. Betreuungs- und Lehrpersonen haben eine Schlüsselfunktion in der ausländischen Gemeinschaft, geniessen 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 VIntA). Die erforderlichen Sprachkompetenzen (Sprachniveau) sollen auch künftig vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 58a); die Ausführungsverordnung wird entsprechend angepasst werden.

Absatz 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).

Absatz 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 Unterrichtstätigkeiten 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 (FZA²⁴ 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 vertiefte 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 Visumgesuchstellung einen Tourismusaufenthalt 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, Verstössen 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 animieren 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 AuG). Bereits heute haben die zuständigen Behörden beim Entscheid über die Bewilligungserteilung oder -verlängerung die Integration zu berücksichtigen (vgl. Art. 96 Abs. 1 AuG). 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 Mitgliedstaaten 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. 54 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 Beratungsangeboten) oder in der mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Bildungserwerb. 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 vorläufig 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 Voraufenthalt, Ausschluss von Widerrufsründen 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. 58a). Die notwendigen Sprachkompetenzen sollen dabei vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 58a). 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 wurde auch in der Vernehmlassung von den Kantonen abgelehnt. Der Entscheid über die Erteilung der Niederlassungsbewilligung soll sich daher in erster Linie auf die vorhandenen Akten stützen. Im Rahmen der neu vorgesehenen Meldepflichten (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 Gesuchstellerinnen 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 Praxen 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 «guter» und «erfolgreicher» Integration zu unterscheiden. Eine solche Unterscheidung lässt sich nicht rechtfertigen und kann auch sachlich kaum begründet werden. Sind die Integrationskriterien (vgl. Art. 58a) 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 Spracherwerb 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. 58a).

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 Fürsorge zur Last fallen könnten, als unerwünscht zu betrachten sind, können sich nicht auf die vorliegende Regelung berufen.»

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

Daneben hat die Schweiz noch gegenüber zahlreichen weiteren Staaten Absichtserklärungen abgegeben oder gewährt aus Gegenrechtsgründen die Niederlassungsbewilligung nach einem fünfjährigen Aufenthalt²⁹. 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 SR **0.142.116.364**

²⁹ Vgl. www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > 3 Aufenthaltsregelung, 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 sorgerechtigten 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 nicht 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^{ter}: 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 Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung kann in letzter Konsequenz zum Widerruf oder zur Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen (vgl. Erläuterungen zu Art. 62 Bst. f).

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^{ter} 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, Illetrismus, Legasthenie oder Analphabetismus). 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 Schweizern 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. Ungeachtet dessen setzt auch künftig der Anspruch auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung voraus, dass die Integrationskriterien (vgl. Art. 58a) im Einzelfall erfüllt sind.

Das Bundesgericht hat sich in einer umfangreichen Kasuistik zu Artikel 50 AuG geäußert. Demnach bedarf die Verneinung 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 kann³⁰. 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 an³¹. Ist die ausländische Person sozialhilfeabhängig oder hat sie sich wesentlich verschuldet, spricht dies jedoch gegen eine erfolgreiche Integration³². 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 eingreift³³.

Bei der Prüfung des Anspruchs auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Ehegattinnen und Ehegatten und Kinder von Schweizern 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 bei Bedarf 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 AuG).

Art. 53

Artikel 53 wird weitgehend aus dem geltenden Recht (vgl. Art. 53 AuG) 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») vorgesehen³⁴.

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 teilnehmen 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.sbfi.admin.ch > Themen > Allgemeine Bildung > Weiterbildung > Vernehmlassungsantworten (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 Aufträge 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 EJPD 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 der 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 Sozialhilfeszuständigkeit der Kantone vereinbart worden waren, werden den Kantonen weiterhin ausgerichtet. Die Integrationspauschale soll zur Erhöhung der Planungssicherheit für die Laufzeit der Programme (4 Jahre) künftig 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 belässt 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 Migrationsfragen 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 AuG 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 AuG, 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 operationellen) 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 Mädchenbeschneidung³⁷ 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 ergänzt³⁸. 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) (Stand: 4. Februar 2013).

³⁸ Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, November 2009, abrufbar unter: www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/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, Kindergarten, 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 begrüsst 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 leistungsbefragte 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 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.

Art. 58a

Wie nach geltendem Recht berücksichtigen die zuständigen Behörden bei ihren Entscheiden 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 VIntA. 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 Alimenten, 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. Schulwegweisungen). 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 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. 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 Betreuungs- und Lehrpersonen nach Artikel 26a, 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 Situation 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, Illetrismus, 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 Sprachkompetenzen 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 künftig 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 Migrantinnen 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 Arbeitsmarktbehörde, 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 lebensnahen 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 Selbsterhaltungsfähigkeit 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 erbracht, wenn zum Beispiel intensive Bemühungen für die Suche einer Arbeitsstelle, einer Aus- oder Weiterbildungstätigkeit nachgewiesen werden. Desgleichen sind Betreuungspflichten mit zu berücksichtigen⁴³. Von anderen Integrationserfordernissen sollen Personen mit Betreuungspflichten jedoch nicht entbunden werden. Die Bestimmung ist auf Verordnungsstufe weiter zu konkretisieren.

Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit 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 Invalidität 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.

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

Absatz 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.

Absatz 3: Erachten die zuständigen Behörden den Abschluss einer Integrationsvereinbarung als notwendig, so wird die Aufenthaltsbewilligung 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.

Absatz 4: Mit freizügigkeitsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern oder mit den im Familiennachzug zu Schweizerinnen und Schweizern eingereisten Ausländern und Ausländerinnen können keine verpflichtenden Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden. Absatz 4 sieht 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 Streitbeilegungsmechanismen 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 Nichteinhaltung einer mit einer Verfügung verbundenen Bedingung zum Widerruf der Bewilligung führen (vgl. Art. 62 Bst. d AuG). Die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung 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 Nichteinhaltung 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. Unverschuldetes 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 Einzelfalls 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 AuG).

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 Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Personen in Härtefällen wird die Integration mitberücksichtigt (vgl. Art. 84 Abs. 5 AuG).

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, unaufgefordert 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 AuG 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, Schulverweisen 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 Sans-Papiers. Hier ist eine Interessenabwägung erforderlich, bei der die

⁴⁵ SR 741.01

Pflicht zum Besuch des obligatorischen Schulunterrichts auch dieser Kinder beachtet werden muss. Eine automatische Datenbekanntgabe steht grundsätzlich dem völkerrechtlich und verfassungsrechtlich garantierten Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen 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 Meldefälle 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 AuG. 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 verstetigen 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 weitergehende 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 eidgenössischem 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 Berufsbildungsabschluss 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 Personenfreizügigkeit 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 unterstützten 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 Wohnraumförderung sowie der Bekämpfung von Diskriminierung auf und sorgt für eine effiziente und nachhaltige Umsetzung (Mehrjahresprogramme 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, Auswüchsen 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 (Konzeptentwicklung 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 Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 2012 > 04.07.2012 Bericht über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit 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 Aussenräumen 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 sieht der Bundesrat vor, das Programm auf einer kontinuierlichen Grundlage fortzuführen.

Da die Quartier- und Stadtentwicklung verschiedene Zuständigkeiten berührt, 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 Siedlungsentwicklung 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 Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAPG 2014) auf die geplante Subventionierung der «Projets urbains» verzichtet. Ungeachtet 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

⁵⁴ BBl 2013 823

⁵⁵ SR 831.20

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 Ausländerinnen 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 Gesundheitsschaden 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 AuG (Information)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 Auflagen 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

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

seit 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 substituiert wird. Sollte jedoch die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung zunehmen, so wäre eine Erhöhung der Kosten nicht ausgeschlossen.

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

Artikel 68^{bis} 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 Migrationsämter. Dies vor dem Hintergrund, dass die Klientel im Bereich der Sozialversicherungen mit den Zielgruppen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung überdurchschnittlich stark korreliert (vgl. dazu auch Erläuterungen zu Art. 85^f Abs. 1 Bst. e AVIG). Die Durchführungsorgane 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 arbeitsmarktlichen Integration auch von Ausländerinnen und Ausländern.

Art. 17 Abs. 5

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

⁵⁷ SR 837.0

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

tionsfachpersonen 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 arbeitsmarktlichen Massnahmen regeln, sehen vor, dass die zuständigen Stellen 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 Arbeitsämtern und den für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zuständigen Institutionen.

Bei der Bedarfsanalyse sind zudem die Auswirkungen von arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, die besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen sind, zu berücksichtigen. Artikel 59a Buchstabe a AVIG wird deswegen entsprechend angepasst. Neu sollen nicht mehr allein die geschlechterspezifischen 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 kompetenzerhaltende Weiterbildung zu absolvieren. Artikel 66a AVIG regelt die Gewährung von Ausbildungszuschüssen. Der Zusatz «in der Schweiz anerkannte(n)» (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 Hochschulausbildung 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 Durchführungsorganen der Asylgesetzgebung vorgesehen. Die Durchführungsorgane 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. 68^{bis} Abs. 1 Bst. e^{bis} IVG).

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 2014–2016 bereits eingestellte 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 IVG 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 Mittelerhöhung 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 Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden dar, wobei jede staatliche Ebene gemäss ihren jeweiligen Zuständigkeiten dazu beiträgt (Regelstrukturansatz). Jedem Gemeinwesen kommt daher 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 Ausführung 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 Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu tragen sein. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen stellt ebenso wie die Prüfung der Gesuche zu Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen eine Aufgabe der Kantone in Ausführung 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, Sozialhilfeabhängigkeit und Invalidität zu vermeiden, und reduziert somit ungewollte volkswirtschaftliche Kosten. Integration ist von wesentlicher Bedeutung für die Volkswirtschaft.

Durch den Regelstrukturansatz 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 2007⁶⁰.

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 Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁶¹ über die Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁶² über die Legislaturplanung 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.

⁶⁰ Études économiques de l'OCDE, Suisse, 2007, S. 127–174; abrufbar unter: 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

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 beschnitten. 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. 26a, 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.

⁶³ Achermann, Alberto / Künzli, Jörg: Welcome to Switzerland. Sprachenrecht 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: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf, (Stand: 4. Februar 2013).

⁶⁴ Die Schengen-Assoziierungsabkommen sind in Anhang 1 Ziffer 1 AuG aufgeführt.
⁶⁵ SR 616.1

5.4

Datenschutz

Die Meldefälle (vgl. Art. 97 Abs. 3) werden auf Gesetzesstufe 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

Vorstoss	Titel	Status
Parlamentarische Initiative 08.406 (Müller)	Rückstufung 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 Berufslehre ermöglichen	überwiesen
Motion 09.3005 (SPK-N)	Gute Kenntnisse einer Landessprache und Integration als Voraussetzungen einer Einbürgerung	überwiesen
Postulat 09.3168 (Aubert)	Chancengleichheit für ausländische Jugendliche bei der Lehrstellensuche	überwiesen
Postulat 09.4027 (Amacker-Amman)	Muslims 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-Minarette-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 bevölkerungsnaher Integrationspolitik	erledigt
Motion 10.4144 (Estermann)	Neue Einwanderungsregeln für bessere Integration	erledigt