

**Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen zum neuen AuG
Stellungnahme zum Entwurf der Integrationsverordnung vom 28.03.2007**

Verabschiedet von der Plenarversammlung vom 22. Juni 2007

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der vorgelegte Verordnungsentwurf ist insgesamt zu begrüßen. Die vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen stellen eine nachvollziehbare Umsetzung der im neuen Ausländergesetz (AuG) festgelegten Leitlinien zur Ausländerintegration dar. Zu unterstützen ist insbesondere der Ansatz, die integrationsrelevanten Bestimmungen des AuG und des revidierten Asylgesetzes (AsylG) in einer Verordnung zusammenzuführen. Damit werden die Voraussetzungen für eine Gesamtstrategie geschaffen, um die gegenwärtige Zersplitterung in Richtung einer kohärenteren Integrationsförderung des Bundes zu überwinden. Anzuerkennen sind auch die Bestrebungen, die Verwendung der Bundesmittel vermehrt nach den Grundsätzen der NFA auszurichten, wobei jedoch für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen noch konsequenter das neue Instrument der Programmvereinbarung einzusetzen ist. Dadurch erwachsen den Kantonen die Vorteile einer verstärkten Entscheidungs- und Handlungsfreiheit auf operativer Ebene. Gleichzeitig kann der Bund seine Strategien besser durchsetzen und Akzente und Prioritäten setzen.

In Bezug auf verschiedene im AuG verankerte Leitlinien wie z.B. die Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden leistet der Verordnungsentwurf gewisse Präzisierungen. Zum Teil sind die Ausführungsbestimmungen aber sehr offen und unbestimmt formuliert, gehen kaum über das AuG hinaus oder gewähren den zuständigen Behörden weitgehenden Ermessensspielraum in der Umsetzung und im Vollzug. Inwieweit dies zu einer nicht mehr vertretbaren Ungleichbehandlung führt, wird sich in der Praxis weisen. Die einheitlichere Rechtsanwendung im Bereich der Ausländerintegration ist jedoch ein ernst zu nehmendes Anliegen. Dies haben nicht zuletzt die Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zu den Integrationshemmnissen aufgezeigt. Harmonisierungsbestrebungen wie z.B. die Kriterienliste zum Grad der Integration (vgl. Anhang zum Rundschreiben des BFM vom 1.2.2006) sind wertvoll, bleiben letztlich jedoch freiwillig. Somit stellt sich die Frage, ob gewisse Ausführungsbestimmungen nicht eindeutiger formuliert werden sollten. Zudem sind diese allzu einseitig auf den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer am Integrationsprozess ausgerichtet. Der in Art. 4 Abs. 3 AuG verankerte Grundsatz der Gegenseitigkeit wird in der VIntA in keiner Weise ausgeführt. Es ist aber unbestritten, dass eine offene Einstellung der Schweizer Bevölkerung gegenüber der Migrationsbevölkerung für den Prozess ebenso wesentlich ist. Die Verordnung ist entsprechend zu ergänzen.

Mit dem AuG und den Ausführungsbestimmungen kommen verschiedene Herausforderungen auf die Kantone zu, die auch einen erheblichen Mehraufwand für die zuständigen kantonalen Behörden bedeuten. In diesem Sinne stehen konkrete Massnahmen im Rahmen der Umsetzung und des Vollzugs der integrationsrelevanten Bestimmungen des AuG und des AsylG bzw. der einschlägigen Ausführungsbestimmungen stets unter dem Vorbehalt der finanziellen Möglichkeiten. Zudem ist in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen den Bedürfnissen der Gemeinden, die an der Front tätig sind, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Für die kommunalen Behörden müssen die Kantone und der

Bund insbesondere mittels verantwortungsvoller Koordination günstige Rahmenbedingungen schaffen, um die Qualität und Wirksamkeit der Integrationsarbeit langfristig sicherzustellen.

Für die Integration der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen werden insgesamt zu wenig finanzielle Mittel vom Bund zur Verfügung gestellt. Die Kantone müssen die Regelversorgung ausbauen, was zusätzliche Kosten verursacht. Die neue Gesetzesbestimmung, dass der Bund für die vorläufig Aufgenommenen, die sich länger als 7 Jahre in der Schweiz aufhalten, keine Kosten mehr übernimmt, führt zudem zu einer massiven Kostenverlagerung vom Bund zu den Kantonen. Die Folgekosten werden mit der einmaligen Pauschalabgeltung von Fr. 3'500.- völlig ungenügend abgegolten. Die für die subsidiären zusätzlichen Ausbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen vorgesehene Integrationspauschale von Fr. 6'000 ist unzureichend und erlaubt nur Massnahmen von sehr begrenzter Dauer.

Insgesamt ist der vorgelegte Verordnungsentwurf geeignet, einen Beitrag zur besseren Kohärenz der Integrationspolitik zu leisten. Ungeachtet dessen fehlt nach wie vor eine umfassende integrationspolitische Strategie, die sich auf die ganze Schweiz bezieht. Eine solche Strategie könnte die Offenheit der Schweizer Bevölkerung gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern fördern und zum Selbstverständnis der Schweiz als ein Land beitragen, das von der Migration stark geprägt und wesentlich auf den Beitrag der ausländischen Bevölkerung angewiesen ist. Gleichzeitig liessen sich für die Integrationspolitik gemeinsame Grundsätze bestimmen, nach denen sich die zuständigen Behörden bei ihrem Handeln, vor allem auch bei der bereits erwähnten Ermessensausübung, verstärkt ausrichten können. Hier besteht weiterhin ein erheblicher gemeinsamer Handlungsbedarf.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Es fehlt eine klare Umschreibung, für welche Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung die Verordnung konkret anwendbar ist. Art. 4 AuG ist diesbezüglich sehr allgemein gefasst. Namentlich bei Studierenden, Schülerinnen und Schülern, Doktorierenden, Postdoktorierenden usw. stellt sich immer wieder die Frage, ob die Integrationsverordnung zu berücksichtigen ist.

Art. 2 Grundsätze und Zielsetzungen

Die Stossrichtung, wonach die Ausländerintegration eine Querschnittsaufgabe ist, die Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam wahrnehmen und in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgt, wird klar unterstützt. Aus der gemeinsamen Verantwortung von Bund, Kantonen und Gemeinden erwächst aber auch die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden. Ob jedoch in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen in der Verordnung vorgeschrieben werden soll, ist fraglich.

Die Arbeiten der TAK zu den Integrationshemmnissen haben aufgezeigt, dass in Bezug auf die Problematik der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern Handlungsbedarf besteht. Die Schwierigkeiten, denen Ausländerinnen und Ausländer insbesondere in der Arbeitswelt (Anstellung, Arbeitsbedingungen etc.) und auf dem Wohnungsmarkt (Liegenschaftsverwaltungen) begegnen, können die Anstrengungen zur Förderung der Ausländerintegration wieder in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund ist Abs. 1 – auch in

Anlehnung an die in Art. 14 Abs. 1 lit. c gewählte Formulierung – wie folgt zu ergänzen: „Ziel der Integration ist die chancengleiche und diskriminierungsfreie Teilhabe [...].“

Insgesamt erweckt Art. 2 den Eindruck, dass Integration als Aufgabe der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden ein einseitiger Prozess ist. Integration ist aber als gegenseitiger Prozess zu verstehen (vgl. Art. 4 Abs. 3 und 4 AuG) und setzt die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer voraus, sich in der Schweiz zu integrieren. Zudem darf sich die Integrationspolitik nicht allein auf die ausländische Bevölkerung beschränken, sondern muss auch die Aufnahmegesellschaft ansprechen und deren Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit fördern.

Nach Art. 53 Abs. 1 AuG ist Ziel der Integration nicht nur die Chancengleichheit, sondern auch die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. Dieser Aspekt wird aber in der Verordnung nicht mehr aufgenommen. Auch der in Art. 53 Abs. 4 AuG festgehaltene Grundsatz, es sei «den besonderen Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen» Rechnung zu tragen, fällt in der Verordnung gänzlich weg. Die Verordnung ist entsprechend zu ergänzen und zu konkretisieren.

Art. 3 Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

Der Grundsatz, dass erfolgreiche Integrationsbemühungen belohnt werden, geht klar in die richtige Richtung. Das Prinzip der Beachtung des Integrationsgrades bei ausländerrechtlichen Entscheiden durch die Behörden ist jedoch bereits auf Gesetzesstufe (Art. 54 AuG) verankert. Art. 54 AuG ist zudem umfassender und präziser formuliert. Die hier für die Verordnung vorgeschlagene Formulierung kann ohne Konsultation der Materialien zu Missverständnissen führen, weil einzig die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung namentlich erwähnt wird. Um unnötige Wiederholungen sowie Missverständnisse zu vermeiden, ist Abs. 1 ersatzlos zu streichen. Darüber hinaus sind im Integrationsprozess die unterschiedlichen Voraussetzungen und Lebenssituationen der einzelnen Familienmitglieder zu berücksichtigen. Art. 53 Abs. 4 AuG bildet hierfür die Grundlage. Wenn ein Familienmitglied den von allen angestrebten Integrationsgrad nicht gleichzeitig erreichen kann, sollten die anderen Familienmitglieder für ihre Bemühungen deshalb nicht bestraft werden. Aus diesem Grund ist der letzte Satz von Abs. 1 zwingend zu streichen.

In Abs.2 werden die Anforderungen an die Landessprache für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung festgelegt. Es ist grundsätzlich zu begrüssen, dass diese Anforderungen neu auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die vorgeschlagene Formulierung ist jedoch zu absolut und einseitig auf die Sprachkenntnisse ausgerichtet. Gerade in Familien mit bildungsfernem Hintergrund sind andere Faktoren (z. B. erste Alphabetisierung, Arbeitsintegration etc.) meist aussagekräftiger für den Integrationsgrad als der Sprachnachweis. Mit Bezug auf die grundsätzlichen Bemerkungen zum Ermessenspielraum sowie im Sinne der Kohärenz sollte hier expliziter auf den in Art. 4 umschriebenen Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration Bezug genommen werden. Das Abstellen allein auf die Sprachkompetenz führt zu einer zu eingeschränkten Betrachtungsweise und steht in einem gewissen Widerspruch zum wesentlich breiter gefassten Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration. Besser wäre demnach eine offenere Formulierung (z.B. «mindestens» durch «in der Regel» ersetzen). Darüber hinaus kann das Niveau A2 in irgendeiner Landessprache erfahrungsgemäss nicht als Nachweis für eine besondere Integration dienen. Nach einem Aufenthalt von fünf Jahren sollten Sprachkenntnisse auf diesem Niveau eine Selbstverständlichkeit sein. Soll gemäss Abs. 2 die Sprachkompetenz massgebendes Kriterium für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung sein, so müsste Niveau B1 in der am Wohnort gesprochenen Landessprache vorausgesetzt werden.

Schliesslich sollten aus Gründen der Systematik und der Anwenderfreundlichkeit alle Bestimmungen, die die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung betreffen, in Art. 62 VZAE aufgenommen werden, der zusammen mit Art. 61 VZAE die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG regelt.

2. Kapitel: Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer

Art. 4 Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration

Die Ausführungsbestimmungen wiederholen im Wesentlichen die einschlägigen Bestimmungen im AuG. Neben den Lebensbedingungen sind gemäss Art. 4 Abs. 4 AuG und Art. 5 Abs. 3 VIntA allerdings auch die gesellschaftlichen Verhältnisse ausdrücklich aufzuführen. Mit Blick auf Anwendung und Auslegung wären zudem griffigere Formulierungen angezeigt, die gegenüber dem AuG einen klärenden Mehrwert darstellen. Die in lit. a vorgeschlagene Formulierung stiftet bei der Rechtsanwendung Verwirrung, weil Begriffe verwendet werden, die primär den Staat und die Behörden und nicht Privatpersonen verpflichten („rechtsstaatliche Ordnung“, „demokratische Prinzipien“). Privatpersonen sind verpflichtet, sich an die „Rechtsordnung“ zu halten. Die Formulierung „Respektierung der [...] demokratischen Prinzipien“ ist analog zu Art. 4 Abs. 1 AuG und Art. 62 VZAE zu ersetzen durch „Werte der Bundesverfassung“. Wie bereits erwähnt, muss sich das Erlernen der Landessprache auf die am Wohnort gesprochene Sprache beziehen. Lit. b ist entsprechend zu präzisieren: „im Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache“. Bei lit. c bestehen Differenzen zwischen den Sprachversionen: „confrontandosi con le condizioni di vita in Svizzera“ und „in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz“ bedeuten nicht das Gleiche wie „la connaissance du mode de vie suisse“.

Art. 43 Abs. 4 AuG verpflichtet den Staat, den besonderen Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen, in der Erkenntnis, dass diesbezüglich ein besonderer Handlungsbedarf besteht. In Migrationsfamilien, deren kulturelles und/oder religiöses Verständnis Ehemännern eine dominante Rolle einräumt, zeigt sich, dass diese durch die Integration ihrer Familienangehörigen zusätzlich verunsichert werden. In der Praxis ist deshalb immer wieder zu beobachten, dass Ehemänner die Integrationsbemühungen, insbesondere der weiblichen Familienmitglieder, namentlich den Besuch von Sprachkursen, verhindern. Ein ähnliches Verhalten lässt sich auch immer wieder in binationalen Ehen beobachten, die auf Grund internationaler Heiratsvermittlung, Ferienbekanntschaften oder unter dem faktischen Druck der Ausweisungsandrohung des ausländischen Partners geschlossen werden. Im Rahmen des Familiennachzugs und insbesondere bei der Auflösung der Ehe ist die Integration ein wichtiges Kriterium. Integrationsbemühungen müssen deshalb als Aufgabe auch der Familie verstanden werden. Deshalb wird vorgeschlagen, Art. 4 mit einem neuen Abs. 2 zu ergänzen: „Familienangehörige sind verpflichtet, sich gegenseitig bei der Integration zu unterstützen und Integrationsanstrengungen nicht zu behindern oder zu verbieten.“

Art. 5 Integrationsvereinbarung

Wie sich das neue Instrument der Integrationsvereinbarung in der Praxis bewährt, wird sich weisen. Aus Sicht der zuständigen Behörden ist insbesondere ein pragmatisches Verfahren gefragt, damit sich die Umsetzung im Einzelfall mit einem vertretbaren administrativen und finanziellen Aufwand gestalten lässt. Im Ausland gemachte Erfahrungen zeigen, dass die Umsetzung nicht unerhebliche Verwaltungskosten verursachen kann. Auch ist davon auszugehen, dass das Instrument nicht geeignet ist, systematisch bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung eingesetzt zu werden. Im Vordergrund muss die gezielte Anwendung in Problemfällen stehen.

Vereinbarte Massnahmen wie der Besuch von Sprach- und Integrationskursen setzen auch voraus, dass diesbezügliche Angebote effektiv bestehen. Was jedoch unter einem Integrationskurs zu verstehen ist und was in einem solchen Kurs vermittelt werden soll, bleibt auch in den Erläuterungen völlig offen. Entsprechende Präzisierungen sind unerlässlich. Besonderes Augenmerk wird zudem die Qualitätssicherung der Angebote erfordern. Insgesamt steht der Bund hier in der Pflicht, seinen Beitrag zu leisten und die Kantone in der Umsetzung soweit als möglich zu unterstützen.

Gemäss Abs. 3 lit. a soll mit der Integrationsvereinbarung der Erwerb von Kenntnissen über die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz gefördert

werden. Mit dieser Formulierung wird von den Ausländerinnen und Ausländern jedoch keine Teilnahme am gesellschaftlichen und sozialen Leben und Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz gefordert, sondern lediglich entsprechende Kenntnisse. Für die soziale und kulturelle Integration genügt es allerdings nicht, nur Kenntnisse der hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen zu verlangen. Vielmehr ist im Sinne von Art. 4 Abs. 4 AuG und Art. 10 Abs. 1 VIntA ein aktiver Beitrag bzw. eine Teilnahme seitens der Ausländerinnen und Ausländer zu fordern.

Zur Integration gehört auch die Vermittlung des Wertesystems, das Frauen und Männer im öffentlichen Leben der Schweiz auszeichnet; d.h. ein System der gegenseitigen Achtung und der gegenseitigen Förderung, das im Gleichstellungsgebot seinen Niederschlag findet. Der blosser Hinweis auf gesellschaftliche Verhältnisse und Lebensbedingungen vermag diesen für unsere Gesellschaft konstituierenden Charakter ungenügend zu beschreiben. Die ausdrückliche Aufnahme dieses wichtigen Gesichtspunktes in die Verordnung würde es ermöglichen, über Grundsätze der Gleichstellung und der Antidiskriminierung gezielt zu informieren und zu orientieren. Wir schlagen deshalb vor, Abs. 3 lit. a wie folgt zu ergänzen: „die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz, insbesondere der Gleichstellung von Mann und Frau und des Diskriminierungsverbots.“

In Abs. 3 lit. c ist unklar, was unter „grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben“ zu verstehen ist. Hier fehlt eine genaue Definition, die vorzunehmen ist. Andernfalls ist lit. c ersatzlos zu streichen.

Art. 6 Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Die Möglichkeit der Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen stellt eine wichtige Voraussetzung dar, um dem Grundsatz des „Fordern“ und „Förderns“ die notwendige Nachachtung zukommen zu lassen. Allerdings bleibt völlig offen, was unter der erfolgreichen Teilnahme an einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogramm zu verstehen ist. Insbesondere sollte daraus nicht zwingend eine nachfolgende Sozialhilfeunabhängigkeit abgeleitet werden können. In diesem Sinne ist hier eine Präzisierung angezeigt. Anstatt einer Verpflichtung zur „erfolgreichen Teilnahme“ sollte der Nachweis einer „regelmässigen“ Teilnahme erbracht werden müssen.

Art. 7 Tätigkeit mit öffentlichem Charakter

Die Bezeichnung „Tätigkeit mit öffentlichem Charakter“ ist zu präzisieren, insbesondere wenn darunter – wie in den Erläuterungen ausgeführt – alle Tätigkeiten mit öffentlichem Charakter subsumiert werden können. Eine Vermittlungspflicht von Personen mit einer Tätigkeit mit öffentlichem Charakter ist grundsätzlich abzulehnen. Es gibt in der Schweiz auch sonst keinen staatlichen Informations- oder Vermittlungsauftrag an religiöse Instanzen. Dafür fehlt die gesetzliche Grundlage. Es ist zudem unklar, was mit Vermittlung gemeint ist. Ausserdem gibt es hier Abgrenzungsprobleme zu der Tätigkeit von professionellen Vermittlungspersonen (interkulturelle ÜbersetzerInnen, MediatorInnen etc.). Die zweite Satzhälfte in Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 sind deshalb ersatzlos zu streichen.

3. Kapitel: Aufgaben des Bundes und der Kantone

Gemäss Art. 1 regelt die Verordnung zwar die Aufgaben des BFM, nicht aber diejenigen der Kantone. Unter diesen Vorzeichen ist der Kapiteltitle in der vorgeschlagenen Formulierung nicht haltbar.

Art. 8 Koordination und Informationsaustausch

Eine wirksame vertikale Zusammenarbeit setzt voraus, dass das BFM die Koordination der Integrationsmassnahmen auf Bundesebene sicherstellt. Die bisherigen Anstrengungen, die das BFM in diesem Sinne unternommen hat, gehen in die richtige Richtung und sind konsequent fortzusetzen. Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den im Bereich der Integration tätigen Bundesämtern und Direktionen (insbesondere BFM, seco, BSV und BFS) erscheint es wünschenswert, dass das BFM zu einer weit reichenden und verbindlichen Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen verpflichtet wird, und nicht nur – wie in Abs. 1 vorgesehen – die Koordinationsfunktion übernimmt. Eine verbindlichere Formulierung von Abs. 1 in diesem Sinne wäre zu begrüssen.

Mit Bezug auf die Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16. Oktober 2002 ist Abs. 2 wie folgt zu präzisieren: „Das BFM und die Kantone schliessen beim Informations- und Erfahrungsaustausch die Gemeinden in geeigneter Weise ein.“ Die Ausweitung der vertikalen Koordination auf die kommunale Ebene ist unerlässlich. Unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten für die Gemeinden ist der Einbezug der kommunalen Ebene jedoch von Bund und Kantonen gemeinsam zu gestalten.

Art. 9 Kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen und innerkantonale Koordination

Die Erwartungen des Bundes gegenüber den Kantonen in Bezug auf den Informationsaustausch werden grundsätzlich begrüsst. Damit werden günstige Voraussetzungen für die Verstärkung der vertikalen und horizontalen Koordination geschaffen und ein Beitrag zur Kohärenz der Integrationspolitik geleistet. Allerdings geht das Informationsbedürfnis des Bundes zu weit, zumal die Kantone im Rahmen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung über ausreichend Erfahrung bei Integrationsmassnahmen verfügen und in diesem Bereich bereits heute mit allen beteiligten Stellen und Organisationen erfolgreich zusammenarbeiten. Unbestritten ist, dass der Bund über die Verwendung von Finanzmitteln, die er dem Kanton für Integrationsförderung zur Verfügung stellt, zu informieren ist. Nicht einsichtig ist jedoch, weshalb der Bund von den Kantonen erwartet, dass sie ihn umfassend über ihre Aktivitäten im Integrationsbereich und über die Anwendung des Bundesrechts auf dem Laufenden halten. In keinem anderen Bereich, wo Bund und Kantone Aufgaben teilen, wird eine so umfassende Berichterstattung erwartet. Die Kantone sind nicht bereit, dem Bund regelmässig einen derart umfassenden Integrationsbericht zu liefern. Abs. 2 lit. c bis e und Abs. 3 sind ersatzlos zu streichen.

Darüber hinaus werden hier einseitig die Pflichten der kantonalen Ansprechstellen definiert, während die Pflichten des BFM gegenüber den Kantonen nicht erwähnt werden. In Abs. 1 heisst es jedoch zu Recht, dass sich das BFM und die kantonalen Ansprechstellen gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Analog zu Abs. 2 müsste daher in einem weiteren Absatz die Informationspflicht des BFM gegenüber den Kantonen resp. den Ansprechstellen für Integrationsfragen präzisiert werden.

Art. 10 Information

Angesichts der Bedeutung der Information für den Erfolg des Integrationsprozesses ist es bedauerlich, dass sich die Ausführungsbestimmungen mehr oder weniger auf die Wiedergabe des gesetzlichen Informationsauftrags beschränken. Hier wäre an sich eine Konkretisierung der entsprechenden Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden zu erwarten. In der Praxis sind es kantonale, in vielen Fällen sogar kommunale Behörden, die die Hauptlast der Informationsvermittlung zu tragen haben. Der Bund steht jedoch in der Pflicht, seinen Gesetzesauftrag ebenfalls wahrzunehmen, indem er gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden die Rahmenbedingungen für eine gesamtschweizerisch abgestimmte Informations- und Sensibilisierungsarbeit schafft.

Vor diesem Hintergrund sind in Bezug auf den Informationsauftrag vor allem die finanziellen Zuständigkeiten zu klären. Hier steht der Bund insbesondere in der Pflicht, die relevanten Grundinformationen (z.B. Staatskunde, Verfassungswerte, Rechte und Pflichten) zuhanden

der Kantone und Gemeinden aufzubereiten sowie seinen Beitrag an die Informationsvermittlung zu leisten (z.B. Übersetzungen in die Zielgruppensprachen, Kostenbeteiligung an interkulturelle Übersetzung und Vermittlung etc.). Die Kantone und Gemeinden informieren insbesondere über Fragen, die sich im regionalen Kontext stellen (z.B. Schulsystem sowie die kantonale und kommunale Integrationsförderung).

4. Kapitel: Finanzielle Beiträge

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 11: Finanzielle Beiträge

Die Zusammenführung der Mittel, die der Bund für die Integrationsförderung gewährt, ist zu unterstützen. Damit werden die Voraussetzungen für eine Gesamtstrategie geschaffen. Insbesondere können die unterstützten Tätigkeiten wesentlich besser aufeinander abgestimmt werden.

Art. 12: Begünstigte Personen

Der Grundsatz, wonach die Integrationsmassnahmen möglichst allen begünstigten Personen offen stehen, wird begrüsst. Mit dem Paradigmenwechsel von sektoriellen Angeboten hin zur integralen Integrationsförderung wird im Sinne der TAK auch ein wertvoller Beitrag zum Abbau von Integrationshemmnissen geleistet.

2. Abschnitt: Finanzielle Beiträge nach AuG

Art. 13: Ausrichtung der finanziellen Beiträge

Die Ausführungsbestimmungen weisen grundsätzlich in die richtige Richtung. Für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll jedoch konsequent das neue Instrument der Programmvereinbarung nach Art. 46 Abs. 2 BV (neu) eingesetzt werden. In der Programmvereinbarung legen Bund und Kantone die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest und regeln die Beitragsleistung des Bundes sowie, im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Einzelheiten der Finanzaufsicht (Art. 20a SuG). Der Bund konzentriert sich somit auf die Aspekte der strategischen Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung, während den Kantonen auf operativer Ebene und beim finanziellen Mittelansatz maximaler Entscheidungs- und Handlungsspielraum eingeräumt wird. Dies macht nicht nur staatspolitisch, sondern auch aus Sicht des New Public Management Sinn. Im Interesse der koordinierten und wirtschaftlichen Leistungserstellung stehen in Zukunft möglichst über mehrere Jahre angelegte Programme im Vordergrund. Von der heutigen Einzelprojektsubventionierung ist Abstand zu nehmen. Somit stellt sich die Frage, ob in Abs. 1 überhaupt noch von Projekten gesprochen werden soll. Im Sinne der klaren Akzentsetzung sind die Projekte auf jeden Fall nicht an erster Stelle aufzuführen. Den Kantonen soll es grundsätzlich frei stehen, mit welchen Massnahmen und durch wen (eigene Verwaltung, Gemeinde oder private Dritte) sie die im Rahmen von Programmen mit dem Bund vereinbarten Zielsetzungen zu erfüllen gedenken. Insofern ist der in Abs. 3 verwendete Begriff des Leistungsvertrags irreführend und durch den neuen Begriff der Programmvereinbarung zu ersetzen. Zur besseren Wahrung der Kohärenz der Integrationsförderung soll der Bund Programme ausschliesslich mit den Kantonen abschliessen. Die Programmeinbindung der (nachmaligen) tatsächlichen Leistungserbringer wie Gemeinden oder private Dritte ist klar Sache der Kantone und nicht des Bundes. Art. 13 ist entsprechend zu überarbeiten.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass auf die Kantone ein grosser Mehraufwand in personeller, organisatorischer und finanzieller Hinsicht zukommt. Auch ist davon auszugehen, dass die notwendigen Rechtsgrundlagen auf kantonaler Ebene zum Teil erst noch geschaffen werden müssen. Eine konsequente Umsetzung des Programmansatzes ist voraussichtlich erst ab

2009 realistisch. Deshalb ist eine ausreichende Übergangsfrist vorzusehen, damit in den Kantonen zuerst die erforderlichen Strukturen aufgebaut werden können. Aufgrund der Erfahrungen mit Programmen im Asylwesen wird zudem Wert darauf gelegt, dass der administrative Aufwand für den Abschluss der Programme mit dem Bund und Berichterstattung auf das Notwendige beschränkt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bundesbeiträge nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten bestimmter Programme decken oder je nach Grösse des Kantons im Verhältnis zur Gesamtaufgabe insgesamt eher geringe Bundesbeiträge fliessen.

Schliesslich muss die Ausrichtung der Beiträge gemäss Art. 55 AuG verpflichtend sein, weshalb für Art. 13 Abs. 1 VIntA folgende Formulierung vorgeschlagen wird: „Finanzielle Beiträge nach Artikel 55 AuG werden ~~können~~ im Rahmen der bewilligten Kredite ausgerichtet werden, [...]“. An dieser Stelle ist auch auf die integrationspolitische Bedeutung der finanziellen Beiträge nach AuG hinzuweisen. Für die Konsolidierung und kohärente Weiterentwicklung der Integrationsförderung kommt dem Bund eine besondere Rolle hinsichtlich der Koordination zu. Zur Erfüllung dieser Koordinationsrolle und zur Sicherung einer kohärenten Gesamtsicht wird ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes notwendig. Vor diesem Hintergrund ist der Integrationskredit zwingend zu erhöhen.

Art. 14: Förderungsbereiche

Soll die in Art. 53 Abs. 5 AuG und in Art. 2 VIntA verankerte partnerschaftliche vertikale Zusammenarbeit realisiert werden, ist in der Verordnung die Mitwirkung der Kantone an der Festlegung von weiteren Förderungsbereichen zu verankern. Die gemeinsame Verantwortung setzt angemessene Mitwirkungsrechte voraus. Letztere werden indessen auch einen staatspolitischen Gewinn abwerfen. Darüber hinaus sollten in Anlehnung an Art. 53 Abs. 3 AuG auch Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung und das Zusammenleben erleichtern, explizit als Förderbereich aufgeführt werden.

Art. 15: Schwerpunktprogramm

Aus den Ausführungsbestimmungen geht nicht schlüssig hervor, ob sich das Schwerpunktprogramm primär auf Modellvorhaben (und Projekte) bezieht, die in der Regel von nichtstaatlichen Akteuren beantragt und durchgeführt werden, oder auch auf die Programmvereinbarungen Bund-Kantone. Ungeachtet des unklaren Stellenwerts ist aus den bereits darlegten Überlegungen (vgl. Ausführungen zu Art. 14) auch hier eine explizite Verankerung der kantonalen Mitwirkungsrechte bei der Erstellung angezeigt. Die Mitwirkung ist nicht nur Ausdruck gelebter Partnerschaft, sondern trägt auch zur Kohärenz der gemeinsamen Integrationsförderung bei.

Angesichts der Stossrichtung, die Ausrichtung der finanziellen Beiträge nach AuG über das neue Instrument der Programmvereinbarung abzuwickeln, erscheint die Weiterverwendung des Gesuchsbegriffs fragwürdig. Im Sinne der konsequenten Neuausrichtung der Integrationsförderung des Bundes ist von der Gesuchslogik als ein Relikt der bisherigen Einzelprojektsubventionierung Abstand zu nehmen. In diesem Sinne erübrigen sich auch Art. 16 „Einreichung und Prüfung der Gesuche“ und Art. 17 „Stellungnahme der Kommission“.

3. Abschnitt: Finanzielle Beiträge für die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und von Flüchtlingen

Art. 19: Integrationspauschale

Die gewählte Stossrichtung wird grundsätzlich unterstützt. Sie belässt den Kantonen weitgehenden Entscheidungs- und Handlungsspielraum in der Ausgestaltung ihrer Integrationsförderung. Diese Herangehensweise erlaubt regionale Differenzierung und eine insgesamt bedarfsgerechtere Leistungserstellung. Insgesamt zwingt das Pauschalensystem zu einer Auseinandersetzung mit den Kostenelementen der Leistungserstellung und bringt dadurch generell eine stärkere Kostensensibilisierung mit sich. Allerdings ist darauf

hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Integrationspauschale von Fr. 6'000.- erfahrungsgemäss völlig unzureichend ist, um die genannten Ziele (berufliche Integration, Erwerb einer Landessprache) zu erreichen, und nur Massnahmen von sehr begrenzter Dauer erlaubt. Die Zielgruppe der Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen mittels Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen sowie Integrationsprojekten zur Arbeit zu motivieren, dürfte sehr schwer und mit einem sehr grossen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden sein. Deshalb sollte die Integrationspauschale – ähnlich wie die Nothilfepauschale – in einem Verfahren auf Überprüfung der Entwicklung der Integrationskosten angepasst werden

Nicht unterstützt wird die Absicht, 20 Prozent der Integrationspauschale erfolgsorientiert auszurichten. Durch die zeitliche Begrenzung der Bundeszuständigkeit für die Sozialhilfe sind Kantone und Gemeinden bereits genügend zu einer erfolgreichen beruflichen Integration angehalten. Die Kantone tragen die Folgen einer gescheiterten Integration selber und sind aus diesem Grund an erfolgreichen Massnahmen interessiert. Auch ist der vorgeschlagene Erfolgsindikator klar abzulehnen, weil die Kantone auf die Anstellung ausländischer Bewerberinnen und Bewerber durch Arbeitgeber keinen Einfluss haben und die wirtschaftliche Entwicklung nur schwer beeinflussen können. Der enge Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und dem Angebot an Arbeitsplätzen ist ausreichend in der Sozialhilfestatistik des BFS dokumentiert: je höher die Arbeitslosigkeit, desto geringer die Eingliederungschancen von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Die Kantone werden mit der Kürzung der Integrationspauschale doppelt bestraft. Der Betrag ist zu gering, um eine erfolgreiche Integration anzustreben, und bei einer Kürzung haben die Kantone zusätzliche Kosten zu übernehmen.

Gegen den Grundsatz einer gewissen Erfolgskontrolle bei der Auszahlung der Integrationspauschale ist nichts einzuwenden. Im Vordergrund steht aber eine möglichst unbürokratische und pauschale Auszahlung der Gelder. Zudem soll die Integration nicht nur an der Erwerbstätigkeit, sondern eben auch an weiteren Kriterien wie der sprachlichen und sozialen Integration gemessen werden. Schliesslich ist es nicht Aufgabe des Bundes festzulegen, welche Stelle im Kanton bestimmte Finanzmittel erhält und darüber Rechenschaft ablegen muss. Verantwortlich für die kantonale Integrationspolitik und damit Partner des Bundes sind die Kantonsregierungen, und nicht einzelne Amtsstellen. In diesem Sinn ist Abs. 3 zu streichen oder dahingehend anzupassen, dass die Ausrichtung der Integrationspauschale an die vom Kanton bezeichnete Stelle erfolgt.

5. Kapitel: Kommission

Art. 22 Information

Die Formulierung der Migrationspolitik und der damit zu verfolgenden Ziele und die entsprechende Rechtsetzung ist Sache der eidgenössischen Räte und des Bundesrates. Der Vollzug obliegt dem Bundesamt und den kantonalen Migrationsbehörden. Im Rahmen dieser von der Verfassung festgelegten klaren Zuständigkeitsordnung ist es ausgeschlossen, dass anderen Organen und Organisationen das Recht zugebilligt wird, Empfehlungen abzugeben oder Richtlinien zu erlassen. Der Kommission ist lediglich das Recht zur Stellungnahme einzuräumen und die Bestimmung entsprechend abzuändern.“

6. Kapitel: Schlussbestimmungen

In verschiedenen Kantonen fehlen derzeit noch die Strukturen sowie der Personalbedarf für die angestrebte Neuausrichtung der Integrationsförderung, insbesondere für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Deshalb ist eine konsequente Umsetzung frühestens ab 2009 möglich. Hier ist eine möglichst einfache und pragmatische Übergangslösung gefragt.