

Swiss Forum for Migration
and Population Studies
Rue St-Honoré 2
CH-2000 Neuchâtel

Frau Bundesrätin
Ruth Metzler Arnold
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
IMES

3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, den 25. September 2003

Vernehmlassungsverfahren betreffend Teilrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA) und Teilrevision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) hat diese Stellungnahme zur Teilrevision der Verordnung nach einer eingehenden Lektüre und internen Diskussion verfasst, an der folgende Forscherinnen und Forscher teilgenommen haben: Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Brigitta Gerber, Sandro Cattacin, Gianni D'Amato, Martin Niederberger und Bülent Kaya. An dieser Stelle sei vermerkt, dass wir als unabhängiges Forschungsinstitut nicht beabsichtigen, politische Statements abzugeben oder eine politische Position zu vertreten. Vielmehr wollen wir mit unserer Stellungnahme Diskussionen aus der Forschung und gewonnenes empirisches Wissen für den weiteren politischen Prozessablauf bereitstellen.

Allgemeine Würdigung der VintA

Die Tatsache, dass die Eidgenossenschaft in dieser Teilrevision die Erfahrungen der Kantone und der Städte bei der Frage der Integration aufnimmt, ist ebenso begrüssenswert wie der Umstand, dass der Bund die Aufgabe der Projektkoordination übernimmt. Auf diese Weise lässt sich zukünftig ein Ablauf sicherstellen, der verhindert, dass bereits gesammeltes Wissen unnötig verloren geht. Ganz im Gegenteil kann mit einer solchen Aufteilung der Arbeit ein sinnvoller Realisierungsrahmen für die Umsetzung von Integrationsmassnahmen bewerkstelligt werden, der die Ressourcen und die Synergieeffekte mehrerer Verwaltungsebenen effizient nutzt. Auf diese Weise könnten Integrationsprojekte in Zukunft eine stärkere Verbreitung erfahren, als dies bis anhin der Fall ist. Aus netzwerktheoretischer Sicht sei angemerkt, dass eine Koordinationsrolle nicht mit der inhaltlichen Führungsrolle zu verwechseln ist (, sonst hätten wir eine Hierarchie). Der Bund muss in diesem heiklen Netzwerk vielmehr mit Bescheidenheit auftreten und die

inhaltliche Diskussion mit Hilfe von Foren für die feldnahen Akteure und die Wissenschaft voranbringen, die den Bund in der Folge instruieren können.

Problematisch erachten wir hingegen den negativen Bezugsrahmen, in dem der Begriff der Integration mit den Aufgaben, die Migranten zukünftig übernehmen sollen, verknüpft wird. Aus dem verwendeten Integrationsbegriff geht klar hervor, dass im zentralen Teil des Entwurfs der neuen Verordnung das ordnungspolitische Primat im Vordergrund steht. Wohl ausgehend von der irrigen Vorstellung einer vor der Epoche der Einwanderung national integrierten Schweiz wird die zukünftige Aufgabe der Integration an die Ausländer relegiert. Jahrzehntealte Versäumnisse und Fehler der schweizerischen Ausländerpolitik geraten so aus dem Fokus staatlicher Politik. Integration wird auf diese Weise als zweite Sozialisation verstanden, als ein Prozess, der durch ein Sanktionssystem unterstützt werden soll. Ob ein solches vermutlich von Deutschland inspiriertes Integrationsverständnis wirksam sein wird, ist indes fraglich. Vielmehr ist zu befürchten, dass ein assimilatorisches Element dieser Art eher zu einer verzerrten und vorgespielten, aber nicht gelebten Integration führt. Dieser Rückfall von einem pluralen, liberalen Verständnis der Gesellschaft zu einem assimilatorisch-republikanischen, letztlich romantischen Gemeinschaftsmodell ist vor dem Hintergrund der breiten und vom Bund getragenen Integrationsdiskussionen schwer nachzuvollziehen. Unverständlich ist auch, wie die im Text kurz zuvor unterstrichene Reziprozität der Aufgaben zwischen Ausländern und Schweizern, die ebenfalls in langjährigen Diskussionen in verschiedenen Städten und Kantonen erarbeitet worden ist und dort den Rahmen für die Integrationspolitik gibt, einen Artikel weiter mit einem ausdrücklich auf die Migranten gerichteten Sanktionssystem Makulatur werden lässt. Für eine liberale, pluralistische und mehrsprachige Gesellschaft wie jene der Schweiz werden die Würde und die Autonomie eines jeden ihrer Einwohner verletzt, wenn Menschen sich staatlich vorgeschriebenen Vorstellungen von Integration beugen müssten. Ein solches Vorgehen würde in fataler Weise an das US-*Immigration Restriction Act* von 1924 erinnern, das heute in der Literatur als diskriminierend gilt, weil für die Einwanderungsbehörden die vermutete Eingliederungsfähigkeit den Ermessensspielraum für die Einwanderungsbeschlüsse gab. Diese Entscheidungen waren vielfach beeinflusst von den damals vorherrschenden Vorurteilen gegenüber Ost- und Südeuropäern. Integration, dies sollte heute nach den verschiedenen, nun über ein Jahrhundert dauernden Debatten klar sein, kann nicht befohlen und erzwungen werden, sondern stellt sich über gesellschaftliche Auseinandersetzungen her und über die Anerkennung der anderen, die auch als künftige Bürgerinnen und Bürger unserer Gesellschaft zu betrachten sind. Ein pluralistischer Staat muss daher Zugänge zur Teilhabe sicherstellen, in denen gemeinsam das Zusammenleben und der Respekt vor einander geübt werden können. Selbstverständlich müssen unter diesen Voraussetzungen die geltenden Gesetze von allen respektiert werden. Indes ist es nicht klug, eine solche Selbstverständlichkeit in einer Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer explizit als Aufgabe der Migranten festzuhalten.

Abschliessend möchten wir festhalten, dass diese Verordnungsänderung wissenschaftlich gestützte Bestrebungen weiterhin zu wenig berücksichtigt, die in Richtung eines *Diversity Management* und *Diversity Mainstreaming* gehen und in verschiedenen Städten und Ländern bereits diskutiert und umgesetzt werden .

Kommentar bezüglich der Teilrevision der BVO und VIntA

Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer BVO

Der Änderungsvorschlag zur BVO beinhaltet mit der Bestimmung, der Familiennachzug müsse innerhalb von fünf Jahren beantragt werden, in zeitlicher Hinsicht eine Zuspitzung der geltenden Bestimmungen. Artikel 8 EMRK und Art. 16 der Europäischen Sozialcharta garantieren den Schutz der Familie und sichern somit bis zur Volljährigkeit der Kinder die Mobilität in modernen Gesellschaften. Der Grundtenor der Begründung, die Bestimmung diene der frühen schulischen und beruflichen Integration der ausländischen Jugendlichen, könnte dahingehend interpretiert werden, die Eltern würden allesamt mit Absicht den Nachzug der eigenen Kinder spät ansetzen. Bei dieser Erklärung droht vergessen zu gehen, dass in der geltenden BVO die Voraussetzungen (u.a. Höhe des Einkommens, Grösse des Wohnraums) einen starken Einfluss auf den Familiennachzug gehabt haben. Während langer Zeit war in der Schweiz die behördliche Tendenz vorherrschend, die Kinder wenn überhaupt eher spät einwandern zu lassen. Noch heute gibt es wie erwähnt Bestimmungen, welche einen rasches Nachziehen der Kinder erschweren. Eine Änderung der BVO Art. 38 würde daher auch bedingen, dass Art. 39 (Voraussetzungen) entweder gestrichen oder angepasst wird. Oder – eine weitere Variante – dass für Ausländer, die Art. 39 nicht erfüllen, die Frist von fünf Jahren verlängert werden kann.

Den Integrationsgedanken einer partizipativeren Gesellschaft vor Augen, lässt sich eine frühe Einwanderung der Kinder als Annäherung an die Bestimmungen der EU sicher begrüssen. Dabei sollte eine solche Regelung durch Anreize gefördert werden, damit die Kinder früher nachgezogen werden. Wir könnten uns ein Bonussystem vorstellen, das Kindern bis fünf Jahre nach der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an die Eltern einen Anspruch auf Nachzug gewährt.

Wenn auch unter dieser Voraussetzung einiges für einen frühen Nachzug spricht, beinhaltet diese 5-Jahresfrist, die für die kleine Gruppe der zukünftigen Einwanderer aus Drittstaaten bestimmt ist, die Gefahr eines arbiträren Moments der Diskriminierung. Aus diesem Grund schlagen wir die Streichung von Art. 38 Abs. 3 und 4 vor.

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA)

Zu Art. 2 Abs. 1

Die zur Diskussion gestellte Teilrevision sieht vor, die Integrationsziele zu ergänzen, indem sie den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration verankert. Ausserdem wird der Geltungsbereich auf die vorläufig Aufgenommenen angepasst, die aus völkerrechtlichen und humanitären Gründen nicht ausgewiesen werden können. Diese Anpassung wird vom SFM in der Tendenz begrüsst.

Eine vom SFM durchgeführte Studie macht auf die prekären Verhältnisse jener vorläufig aufgenommenen Menschen aufmerksam, die jahrelang in einem Provisorium leben und somit einem eigentlichen Integrationsparadox unterliegen. Während von Ihnen eine Eingliederung in die hiesigen Verhältnisse erwartet wird, ist ihnen staatlicherseits eine Integration und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben teilweise untersagt. Die Ausweitung des Adressatenkreises der VintA verbessert diesbezüglich die Rechtsstellung von Menschen, von denen realistischerweise vermutet werden kann, dass sie über längere Zeit in der Schweiz bleiben werden. Diese Änderung ist als Anpassung an den längerfristigen Verbleib dieser Personen zu begrüssen, insofern damit auch das Integrationsparadox angegangen und durch sprachliche und berufliche Massnahmen die Kompetenzen dieser Menschen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden sollen. Zentral ist dabei auch, dass die Gründe verschwinden, auf eine Förderung der Berufs- und Weiterbildung von Jugendlichen zu verzichten oder ihnen den Zugang zu Lehrstellen zu erschweren. Allerdings stellen wir uns

die Frage, ob diese Bestimmungen alleine genügen, um das Integrationsparadox zu durchbrechen. Etliche strukturelle Hürden bleiben für Menschen mit F-Bewilligung bestehen. Solange Beschränkungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt, die Lehrstellen und die Familienzusammenführung weiterhin gültig bleiben, ist die nachhaltige Wirkung dieser Änderung in Zweifel zu ziehen. Eine Beibehaltung der F-Bewilligung mit ihren Beschränkungen bezüglich Arbeitsmarkt, Sozialhilfe und Bildung hintertreibt grundsätzlich den Erfolg der Integrationsleistungen. Daher ist die vom Bundesrat im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes vorgeschlagene *humanitäre Aufnahme* oder eine grundsätzliche Besserstellung für jene abgewiesenen Asylsuchenden zu begrüssen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Wegweisung jedoch als unzulässig bzw. unzumutbar erklärt wurde oder eine schwerwiegende persönliche Notlage darstellen würde.

Art. 3a, 1

Die Definition, wonach zur Integration die Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz gehöre, geht von Einwohnern als republikanischen Vollwesen aus, die sich permanent mit ihrer gesellschaftlichen und politischen Umwelt beschäftigen. Wenn auch dieser Vorstellung des engagierten und informierten Bürgers als Ideal wenig abzusprechen ist, so muss doch realistischerweise davon ausgegangen werden, dass bloss eine Minderheit diesem Bürgerideal entspricht. Wenn dies bei den Schweizer Bürgern schon der Fall ist, ist schwerlich einzusehen, warum Ausländer, sich hier besonders hervorheben sollen.

Das Erlernen einer Landessprache ist sicher hilfreich für die Integration. Allerdings kann diese Forderung kaum ohne gesetzliche Grundlage gestellt werden, die das Recht auf Sprache und die Bereitstellung der finanziellen Ressourcen sichern, um das Erlernen der Sprache zu gewährleisten. Ein Postulat wie das Erlernen einer der Landessprachen könnte nicht nur durch spezielle Programme erleichtert werden, sondern auch durch die Schaffung von Anreizen, die beispielsweise das Erlernen der Sprache mit einer früher erteilten Niederlassungsbewilligung belohnt.

Art. 3a, 2

Hier werden Anforderungen eigens an Ausländern statuiert, die als Selbstverständlichkeit für alle Einwohner erachtet werden sollten. Unseres Wissens existiert keine kulturelle oder staatliche Konfiguration, welche die offene Missachtung von normativen Grundsätzen propagiert. Die im Absatz aufgezählten Integrationsleistungen explizit als Aufgabe von Migranten zu benennen ist daher in einer Verordnung nicht angebracht.

Art. 3a, 3

In diesem Abschnitt werden äusserst arbiträre Momente eingeführt, die durch eine Verordnung nicht gefördert werden sollten. Höchst problematisch ist es, die Behörden den Grad der Integration messen zu lassen, der sich auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung und der Anordnung von Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen auswirken kann. Eine solche Verfahrensweise erinnert an das *Immigration Restriction Act* der USA aus den 20er Jahren, das ebenfalls über Tests die Integrationsfähigkeit von Einwanderern hat messen wollen. Eine solche Bestimmung in einem Land einführen zu wollen, das sich seiner Multikulturalität und Mehrsprachigkeit rühmt, grenzt an befremdende Unwissenheit über die konstituierenden Elemente der Schweizer Gesellschaft. Die Schweiz kann schwerlich als symbiotisches Gemeinwesen beschrieben werden, sondern zeichnet sich durch einen differenzierten Pluralismus aus, der es erlaubt, Kommunikation über verschiedene Kanäle entwickeln zu lassen. Die Sprache ist hierbei nur eine Möglichkeit des Austauschs. In der deutschsprachigen Schweiz erschwert ausserdem die Frage der Mundart das „Ermessen“ des Integrationsgrades enorm und bildet eine weitere Hürde für das Einleben der Migranten. Obschon viele Migranten mehrsprachig sind, was häufig nicht anerkannt wird, würde eine solche Bestimmung eine Rückkehr zu einem Ansatz bedeuten, der bei Migranten primär Defizite ausmachen möchte.

Empfehlung:

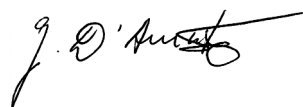
Wir schlagen die Streichung von Art. 3a, 1-3 aus oben genannten Gründen vor, nicht zuletzt aber auch, weil die wichtigen Elemente schon in Art. 3, Abs 2 Bst d enthalten sind.

Art. 14a

Wir begrüssen die Koordinierungsaufgaben des Bundes und den Austausch des Bundes mit den Kantonen und den Städten. Auf diese Weise lässt sich zukünftig ein Ablauf sicherstellen, der verhindert, dass bereits gesammeltes Wissen unnötig verloren geht. Ganz im Gegenteil kann mit einer solchen Aufteilung der Arbeit ein sinnvoller Realisierungsrahmen für die Umsetzung von Integrationsmassnahmen bewerkstelligt werden, der die Ressourcen und die Synergieeffekte der verschiedenen Verwaltungsebenen effizient nutzt. Unter Umständen könnten auf diese Weise bestimmte Projekte in Zukunft eine stärkere Verbreitung erfahren, als dies bis anhin der Fall ist.

Wir hoffen, diese Kommentare können für den weiteren Prozess dienlich sein und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Hochachtungsvoll

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. D'Amato', with a long horizontal flourish extending to the right.

Gianni D'Amato
Swiss Forum for Migration and
Population Studies