

Office fédéral des migrations  
Division Intégration  
Monsieur S. Horvath  
Quellenweg 6  
3003 Berne-Wabern

Neuchâtel, 23.03.2012

***Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (chapitre sur l'intégration et lois spéciales)***

Monsieur,

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel (SFM) vous remercie de votre invitation à s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation sur la révision partielle de la LEtr et sur d'autres modifications légales précisant le cadre de la politique d'intégration.

Le SFM ne présente pas une position politique spécifique, mais s'exprime sur la base de connaissances scientifiques issues, entre autres, de diverses études menées au sein de l'institut ou par d'autres organismes et chercheurs. Les arguments qui suivent ont fait l'objet d'une discussion approfondie à laquelle ont participé les personnes suivantes : **Prof. Gianni D'Amato, Denise Efionayi, Prof. Rosita Fibbi, Marcia Gil, Dr Didier Ruedin, Silvia Schönenberger, Dr Nicole Wichmann** du SFM, ainsi que **Prof. Christin Achermann** du Centre de droits des migrations (CDM). Le texte a été rédigé par Silvia Schönenberger, Nicole Wichmann, Denise Efionayi et Rosita Fibbi. L'appréciation porte sur une sélection de modifications soumises à consultation, sur lesquelles les données empiriques disponibles permettent de se prononcer. Pour des raisons pratiques, notre réponse est rédigée en français (considérations générales au sujet de l'intégration) et en allemand (suite).

L'effort du législateur de doter la politique d'intégration d'une base légale cohérente et de l'inscrire dans une approche coordonnée entre différents échelons et champs politiques est à saluer. En outre, nous observons avec intérêt l'approche suivie dans ce sens depuis des années : notamment la volonté d'ancrer l'intégration dans les structures ordinaires plutôt que d'en faire des tâches particulières confiées à des institutions spécialisées, susceptibles de déployer des effets à plus long terme. Si la durabilité et la cohérence restent difficiles à atteindre, particulièrement dans un champ politique âprement débattu et soumis à de nombreuses tensions, elles constituent néanmoins des finalités essentielles dans la poursuite d'une politique fondée sur des connaissances empiriques. Le renforcement de

l'information préconisé et les mesures destinées aux nouveaux arrivants s'inscrivent également bien dans ces efforts.

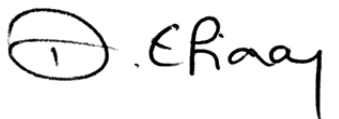
Cependant, la révision est aussi révélatrice d'une dissension entre des mesures contraires. Les unes sont proposées pour promouvoir l'intégration de la population migrante ; les autres visent à limiter l'immigration et lutter contre des abus de droits. Or, ces objectifs spécifiques ne sont pas toujours explicités. La palette des dispositions proposées s'inscrit donc sur un axe entre « encourager et exiger », à l'intention, en principe, de la population issue de la migration, mais également des institutions et de la société d'accueil.

Plusieurs mesures, que l'on pourrait qualifier de *migration mainstreaming* au sein des structures ordinaires et qui ne donnent pas lieu à des modifications de loi, n'ont pas été discutées en détail dans notre réponse. Cependant, nous leur accordons une grande importance. En tant que chercheur-e-s, nous saluons tout particulièrement les efforts entrepris pour la mise au point d'un instrument statistique d'observation de l'intégration. Il constituera une base de données précieuse permettant d'analyser les besoins en la matière ainsi que les effets des politiques, spécifiques ou générales. Si des études localisées, ponctuelles et de type qualitatif peuvent fournir des informations intéressantes, il est souvent indispensable de pouvoir les compléter par des indicateurs standardisés à plus large échelle, permettant d'apprécier l'ampleur de certains phénomènes. Un autre exemple de mesure de *mainstreaming*, peu spectaculaire mais cruciale, concerne la formation aux compétences transculturelles des conseillers en orientation professionnelle et l'appel aux interprètes communautaires dans les domaines sociaux et sanitaires. Nous regrettons toutefois l'absence de réflexion sur le financement indispensable de ces services.

Notre réponse s'articule autour de l'axe entre « encourager et exiger », partant d'une conception sociologique de l'intégration (1) et du cadre général de la politique d'intégration (2) en passant par les mesures qui concrétisent le pôle « exiger » (2.1) et le pôle « encourager » (2.2). Les différents domaines concernés par ces deux pôles seront abordés ensuite plus en détail (3). Enfin, l'emploi d'instruments particuliers et de critères pour concrétiser les nouvelles mesures – soit les conventions d'intégration, les tests de langue pour le regroupement familial et le niveau d'intégration – sera évoqué dans la dernière partie (4).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments très distingués.

Pour l'équipe de travail

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized circle with a vertical line through it, followed by the name 'Efionayi' in a cursive script.

Denise Efionayi-Mäder

# 1 Le concept d'intégration en sciences sociales

La notion d'intégration a une longue tradition en sociologie. Initialement, ce concept fait référence au « ciment » qui rend possible la société : les intérêts bien compris, le partage des valeurs et les conflits qui stimulent la définition de nouvelles normes. La focalisation spécifique sur la relation entre migrants et population autochtone a donné lieu à une discussion sur les termes de la coexistence. A cet égard, il est possible d'identifier trois manières d'approcher cette relation : celle de l'assimilation, celle de l'intégration et celle de l'incorporation.

Les théories de l'**assimilation**, dominantes dans la littérature américaine, placent au centre de leur intérêt la question du changement culturel des migrants considéré comme un préalable indispensable à leur acceptation dans un nouveau contexte. Dans sa version la plus récente, cette préoccupation apparaît toujours comme centrale, bien que partiellement atténuée : l'assimilation est « le déclin de la distinction ethnique et de différences culturelles et sociales qui l'accompagnent » (Alba et Nee 2003).

Les approches de l'**intégration**, en revanche, mettent au centre de leur réflexion la relation entre les immigrés et les institutions de la société d'accueil : les auteurs, notamment canadiens (Berry 1992 ; Reitz 1998, 2002) qui s'inscrivent dans cette mouvance, définissent l'intégration comme la participation réussie à l'école, au marché du travail et du logement, à la vie politique. Les caractéristiques ethniques des migrants, leur identité, la rétention ou l'abandon de leurs liens sociaux et communautaires renvoyant à leurs origines ethnique et religieuse sont des aspects distincts de la question de l'insertion dans la société.

L'identification du rôle crucial des dimensions structurelles caractérise également les théories de l'**incorporation** ; deux aspects les distinguent en revanche des approches de l'intégration. D'une part, le processus d'insertion des migrants peut déboucher sur une pluralité d'issues : l'assimilation à la couche moyenne, la mobilité sociale avec le maintien des liens communautaires et l'assimilation descendante. D'autre part, la diversité de ces trajectoires est due aux politiques d'immigration (p.ex. favorables ou non à la l'établissement des migrants), au contexte sociétal (p.ex. l'hostilité à l'égard des divers groupes), à l'environnement local (p.ex. le quartier, ses opportunités économiques et son équipement social) ainsi qu'à l'importance des ressources sociales que les migrants parviennent à mobiliser (Portes et Rumbaut 2001 ; Portes et Zhou 1993 ; Zhou 1997).

On retiendra, entre autres, les trois points suivants :

- La dimension contraignante, inhérente à l'assimilation, est responsable de la connotation aujourd'hui négative du terme. Cette dévaluation est principalement issue du rejet des politiques visant à « faire semblable » les migrants par des programmes d'assimilation forcée. En revanche, il paraît tout à fait acceptable que le changement social, associé à l'installation durable dans un contexte nouveau, comporte un processus de « devenir semblable » à l'initiative des migrants (Brubaker 2001). C'est ce qu'on appelle, justement, l'intégration. La Suisse aussi est concernée par ce changement de cadre de référence : elle a, pendant longtemps, visé l'assimilation des enfants de migrants alors qu'aujourd'hui, elle formule ses politiques en termes d'intégration aussi des primo-migrants.
- Le noyau dur de la relation entre migrants et population établie (aussi bien autochtones que groupes issus des migrations précédentes), sur lequel convergent toutes les approches, est constitué par la position qu'occupent les migrants et leurs descendants dans la structure sociale du pays de résidence en termes d'acquis scolaire, de positionnement professionnel et d'insertion spatiale.

- L'issue des processus d'intégration n'est pas seulement déterminée par la 'qualité' des migrants, la 'sélectivité' du recrutement, mais elle est largement le produit de la 'qualité' de l'interaction entre les migrants et la nouvelle société ainsi que des opportunités offertes (ou niées) par cette dernière.

Die aufgezeigten sozialwissenschaftlichen Integrationsverständnisse widerspiegeln sich einerseits in der politischen Debatte, andererseits prägen sie die Gesetzgebung und die Praxis der Behörden, die mit der Integrationsförderung betraut sind (siehe Wichmann & D'Amato 2010). Das Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Integrationsverständnissen kommt in der Formel des „Fördern und Forderns“ zum Ausdruck. In der schweizerischen Integrationsdebatte hat sich das Integrationsverständnis im Verlauf der Zeit geändert: Während Integration bis in die 80er Jahre kein Thema war, stand in den Pionierjahren der aktiven Integrationspolitik das Fördern im Mittelpunkt. In den letzten Jahren hat sich der Diskurs immer mehr in Richtung des Forderns bewegt (D'Amato 2009). Der vorliegende Gesetzesentwurf artikuliert sich ebenfalls im Spannungsbogen zwischen Fordern und Fördern.

## 2 Integrationsverständnis im politischen Kontext

Die Forderung nach einer „guten Integration“, die im vorliegenden Gesetzesentwurf an mehreren Stellen angebracht wird, setzt voraus, dass es möglich ist, den Integrationsgrad einer Person zu bestimmen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die einfache Unterscheidung zwischen einer „gelungenen“ und einer „mislungenen“ Integration allerdings problematisch, denn Integration ist ein Prozess, der mehrere Dimensionen umfasst. Ein mehrdimensionales Verständnis des Integrationsbegriffs hat zur Folge, dass die Migrationsbevölkerung in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens (Bildung, Arbeit etc.) unterschiedlich „gut“ oder „schlecht“ integriert sein kann, wobei diese Komponenten nicht ohne weiteres zu einer umfassenden, messbaren Dimension hochgerechnet werden können.

Zur Beurteilung der strukturellen Integration einer bestimmten Migrationsbevölkerung in einem bestimmten Lebensbereich werden statistische Indikatoren, die Aufschluss über den Grad der Integration einer Gruppe geben können, beigezogen (D'Amato & Suter 2012; Wichmann & D'Amato 2010). Die Migrationsbevölkerung gilt als „integriert“, wenn die dem jeweiligen Bevölkerungsanteil entsprechende gleichberechtigte Partizipation der Migrationsbevölkerung an den Institutionen, den jeweiligen Hierarchiestufen und an den Gütern der Gesellschaft gewährleistet ist (Haug 2006). Die Frage, ob die Beurteilung der Integration anhand von statistischen Indikatoren auch auf Individuen übertragen werden kann, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten (Carrel et al. 2010).

### 2.1 Integration fordern

Grundsätzlich misst **Integration** die unterschiedlichen Grade der Kohäsion in einer modernen Gesellschaft. Das Ausländergesetz (AuG) konzipiert die Integration als gegenseitigen Prozess. In der konkreten Umsetzung hingegen tritt diese gegenseitige Verschränkung in den Hintergrund. In den Verordnungen, Weisungen und Merkblättern des Bundesamts für Migration werden Kriterien formuliert, anhand derer der Integrationsgrad der MigrantInnen bestimmt werden kann. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird dieses „vereinfachte“ Integrationsverständnis, welches wir das **migrationsrechtliche Verständnis des Integrationsbegriffs** nennen (Wichmann et al. 2011), auf Gesetzesstufe angehoben. Das migrationsrechtliche Integrationsverständnis umfasst folgende Dimensionen: die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, das Erlernen

der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung.

Bei der Bestimmung des Integrationsgrads einer Person soll zukünftig das **Stufenmodell** zur Anwendung kommen. Das Stufenmodell widerspiegelt den Grundsatz, „wonach unter Berücksichtigung der persönlichen Situation die Anforderungen an die Integration umso höher zu stellen sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden“ (Bundesamt für Migration 2011: 16). In der Praxis der kantonalen Behörden wird dieses Modell nicht kohärent umgesetzt (Wichmann et al: 103).. Dieselbe Studie zeigt, dass bei den sprachlichen Anforderungen die vorgeschlagene stufenweise Erhöhung der Integrationsanforderungen in der Praxis nur im Ansatz zur Anwendung kommt; so werden beispielsweise hohe sprachliche Anforderungen (Sprachniveau A2 oder B1) an Personen gestellt, die nach einem vergleichsweise kurzen dreijährigen Aufenthalt in der Schweiz bei der Auflösung der Ehe eine eigenständige Aufenthaltsbewilligung beantragen (Wichmann & al. 2011: 103).

Wie wichtig **Sprachkenntnisse** für die Beurteilung des Integrationsgrades in der behördlichen Praxis sind, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten. Eine Studie von Hainmueller und Hangartner (2011) zu Einbürgerungen in verschiedenen Schweizer Gemeinden legt den Schluss nahe, dass bei Einbürgerungsentscheiden an der Urne die Sprachkompetenzen der Kandidierenden kein relevantes Kriterium darstellen. Tadellose Dialektkenntnisse werden im Moment der Einbürgerung nicht als gelungene Integration belohnt. Viel wichtiger ist gemäss ihrer Untersuchung die Herkunft der Kandidierenden. Trotz diesem empirischen Befund nimmt die Beherrschung der Landessprache im vorliegenden Gesetzesentwurf einen wichtigen Stellenwert ein. Dies rührt wohl in erster Linie daher, dass in der schweizerischen Integrationsdebatte seit mehreren Jahren ein Konsens darüber herrscht, dass gute Sprachkenntnisse mit Integration gleichzusetzen sind. Mateos (2009) ist der Meinung, dass das „Sprachargument“ politischen ExponentInnen erlaubt, ihre divergierenden Ansichten unter einen breiten Konsens zu stellen und Integrationsmassnahmen pragmatisch anzugehen. „Integration durch Sprache“ bietet ein Handlungskonzept, das in der Organisation und Koordination von Sprachkursen für Zugewanderte seine Konkretisierung findet und darüber hinaus auf breiten Konsens bauen kann (Bommes 2006).

Die Forderung nach dem Erlernen einer Landessprache hat den zusätzlichen Vorteil, im Gegensatz etwa zur Einforderung einer religiösen Konversion, dass sie keine Einschränkung der moralischen Überzeugungen mit sich bringt. Da obligatorische Sprachkurse Grundrechte nur beschränkt tangieren, werden eine sprachliche Anpassung und der Sprachkursbesuch in liberalen Demokratien von den Zugewanderten vermehrt eingefordert (Vertovec et Wessendorf 2004: 30). Ob die Verpflichtung zum Sprachkursbesuch zu einer besseren Integration führt, ist hingegen offen (vgl. Maas 2008 ; Vertovec et Wessendorf 2004: 34). Sprachliche Fähigkeiten sind zweifelsfrei wichtig, um die soziale Integration und insbesondere auch die Integration auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern (Esser 2006: 2 ff. ; Malek 2007: 9), aber sie sind keine Garantie für eine Teilhabe an der Gesellschaft.

Bei den Kriterien **Beachtung der rechtsstaatlichen Ordnung** und der Bundesverfassung sowie Teilnahme am Wirtschaftsleben und Erwerb von Bildung ist es sowohl auf der abstrakten Ebene (d.h. in Verordnungen, Weisung) als auch bei der Anwendung im Einzelfall schwierig, eine vergleichbare stufenweise Zu- bzw. Abnahme der Anforderungen vorzusehen. Studienergebnisse zeigen denn auch, dass die Achtung der Rechtsordnung in allen Bereichen mit einem makellosen Strafregisterauszug und einem guten Leumund gleichge-

setzt wird. Hingegen nimmt bei der Beurteilung mit zunehmender Aufenthaltsdauer auch die Beachtung von "ungeschriebenen Regeln" des Zusammenlebens einen höheren Stellenwert ein (Wichmann et al. 2011: 58). Hier stellt sich die Frage, wie die „ungeschriebenen Regeln“ des Zusammenlebens definiert werden und wie die Befolgung solcher Regeln gemessen werden kann.

Ein weiteres Studienergebnis widerspricht dem postulierten Stufenmodell: Die Kriterien zur Messung der **Teilnahme am Wirtschaftsleben** bzw. am Erwerb von **Bildung** unterscheiden sich nur geringfügig in Abhängigkeit vom anstehenden Bewilligungsentscheid (B, C Bewilligung etc.) bzw. von der Aufenthaltsdauer. Grundsätzlich wird bei jeder Bewilligungsentscheidung die effektive Teilnahme am Wirtschaftsleben gefordert. Bemerkenswert ist, dass die Kantone die finanzielle Unabhängigkeit einer Person anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilen (vgl. z.B. Wichmann et al. 2011: 79). In gewissen Kantonen fliessen beispielsweise Taggelder der Arbeitslosenversicherung oder eine IV-Rente in die Berechnung ein, während andere Kantone diese Beiträge nicht einbeziehen. In den restlichen Bewilligungsentscheidungen (z.B. Härtefälle, Bewilligung nach Eheauflösung) spielt dieser Faktor bei der Beurteilung der Integration ebenfalls eine wichtige Rolle (Wichmann et al. 2011: 81, 92).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der Messung des Integrationsgrades immer dieselben Bereiche Berücksichtigung finden, aber dass sich die Gewichtung dieser Bereiche gemäss Aufenthaltsdauer verändert. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer bleibt die Beurteilung der sozio-ökonomischen Situation der Personen zwar zentral, aber zugleich nehmen die sozio-kulturelle Eingliederung und die berufliche bzw. schulische Erfolg an Bedeutung zu. Zu den sozio-kulturellen Kriterien gehören einerseits messbare Kriterien, also beispielsweise Sprachkenntnisse, aber auch schwer erfassbare Integrationskriterien wie soziale Kontakte zu SchweizerInnen oder die Teilnahme an lokalen Vereinigungen. Vergleicht man die Anforderungen, die das AuG an die MigrantInnen stellt mit jenen des vorliegenden Gesetzesentwurfs (=AuIG), so fällt auf, dass die Messlatte in mehreren Bereichen, so z.B. bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, bei der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung oder bei den Voraussetzungen für den Ehegattenachzug, höher angelegt wird (siehe Abschnitt 4).

## 2.2 Integration fördern

Die schweizerische Integrationspolitik setzt ferner auf eine „Verbesserung der Integrationskapazität der Gesellschaft insgesamt“ (Bundesamt für Migration 2011; 21). Dabei geht es darum, Zugangshindernisse in allen Lebensbereichen (Bildung, Arbeit, Gesundheit usw.) zu beseitigen und Chancengleichheit durch spezifische Massnahmen zu fördern. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Massnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder an spezifische Stützangebote in den Schulen (Tripartite Agglomerationskonferenz 2009).

Im vorliegenden Gesetzesentwurf (Art. 53b AuIG) wird das **Primat der Regelstrukturen** auf Gesetzesebene festgeschrieben. Zudem sollen Programme und Projekte gefördert werden, „die den Zugang von AusländerInnen zu den Regelstrukturen sicherstellen“ (Art. 57 lit. c AuIG). Dieser Ansatz ist insofern zu begrüssen, als die Regelstrukturen vielfach optimale Voraussetzungen für ein professionelles und effizientes Vorgehen in ihrem Tätigkeitsbereich bieten. In den letzten Jahren haben sie viele pragmatische und lösungsorientierte Massnahmen im Umgang mit der zunehmenden Vielfalt der Gesellschaft ergriffen (Bader et al. 2011 ; Wichmann et D'Amato 2010).

Bei den Personen, die nicht oder nur ungenügend durch die Regelstrukturen erreicht werden, kommt die **spezifische Integrationsförderung** zum Zug. Das neue System der Integrationsförderung, welches auf drei Pfeilern, Information und Beratung, Bildung und Arbeit, Verständigung und gesellschaftliche Integration, beruht, soll per 1. Januar 2014 in Kraft treten. Die Aufgabenverteilung, die im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz erarbeitet und im Bericht zur Motion Schiesser vom Bundesrat (2010) abgesegnet wurde, wird im vorliegenden Gesetzestext (Art. 54 AuIG) festgeschrieben. Der Bund wird für die strategische Steuerung der Integrationspolitik zuständig sein, während die Umsetzung den Kantonen obliegt. Insgesamt scheint mit der vorliegenden Vorlage der Grundstein dafür gelegt zu sein, dass eine in Grundzügen ähnliche Integrationspolitik in allen Kantonen resultieren wird, während die konkrete Prioritätensetzung weiterhin bei den Kantonen liegen wird. Zu begrüssen ist ebenfalls die Tatsache, dass der Bundesrat anlässlich der Nationalen Integrationskonferenz im Mai 2011 bekräftigt hat, dass er seinen Beitrag an die spezifische Integrationsförderung um 15 bis 20 Millionen Franken jährlich erhöhen wird, wenn die Kantone ihre Mittel im selben Ausmass anheben.<sup>1</sup>

### **3 Pfeiler der spezifischen Integrationsförderung**

#### **3.1 Sprachkurse, Fort- und Weiterbildung**

Im Rahmen der spezifischen Förderbereiche ist mittels einer Erhöhung des Integrationskredits und der Weiterentwicklung von Sprachförderungskonzepten die Bereitstellung eines Angebots an „flächendeckenden und bedarfsgerechten Sprachkursen“ geplant (Bundesamt für Migration 2011; 28). Aus verschiedenen Studien und Praxisberichten geht hervor, dass insbesondere subventionierte Sprachkurse oftmals nur infolge längerer Wartezeiten zugänglich sind (Liebig et al. 2012; Spycher et al. 2007). In diesem Zusammenhang sind daher Massnahmen vorzusehen, um die erwähnten Ziele (ausreichende und bedarfsgerechte Angebote) zu erreichen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Alltagsrelevanz der vermittelten Sprachkenntnisse gewährleistet und bei der Festlegung der Kurszeiten und Kursinhalte auf die Situation derjenigen MigrantInnen Rücksicht genommen wird, die vielfach einer Doppelbelastung von Familie und Arbeit unterliegen (Krumm 2007: 64 ; Maas 2008). Wenn künftig die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen an den Besuch von Sprachkursen bzw. an die Sprachkenntnisse der MigrantInnen gebunden werden sollen, ist es unerlässlich, dass die Lücken im Sprachkursangebot geschlossen werden. Solche bestehen gemäss Guggisberg und Hüttner (2005: 31) und Macmillan (2009) insbesondere bei subventionierten Kursangeboten für Personen mit Kenntnissen, die über das Niveau A2 hinausgehen und Kursen für Angehörige der zweiten Ausländergeneration, die über gute mündliche aber ungenügende schriftliche Sprachkenntnisse verfügen.

Obwohl berufliche Fördermassnahmen für Personen mit vorläufiger Aufnahme in den letzten Jahren verstärkt gefördert wurden, entspricht das bestehende Angebot an sprachlichen wie insbesondere auch anderen Weiter- und Fortbildungsmassnahmen nur beschränkt dem Bedarf der MigrantInnen. Dies gilt insbesondere für jene vorläufig aufgenommenen

---

<sup>1</sup> Siehe Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, zu beziehen auf: [http://www.takcta.ch/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=229&Itemid=](http://www.takcta.ch/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=229&Itemid=)

Personen, die seit vielen Jahren in der Schweiz leben, aber erst seit 2008 beruflich unterstützt werden (Efionayi-Mäder et al. 2010). Ähnliche Herausforderungen wurden auch für MigrantInnen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gelangt sind, festgestellt (Kaya et al. 2011).

Da die berufliche Fort- und Weiterbildung, wie auch die Berufsberatung in den zuständigen **Regelinstitutionen** am professionellsten gewährleistet werden kann, sind Bemühungen um ein Migrationsmainstreaming im Sinn der Förderungen von Chancengleichheit und Integration von AusländerInnen in diesem Bereich (Art. 3 Bst. c Berufsbildungsgesetz) ausgesprochen wichtig. Das gilt auch für die Beratung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (Art. 59a Bst. a, c und 66a Abs.1,3 ALV), Sozialversicherungen und Invalidenversicherung (Art. 59 Abs.3, Art 68bis Abs. 1 IVG). Entsprechende Vorstösse sind insofern vielfältig und anspruchsvoll, als es gilt Prozesse anzustossen, die sowohl strategischer (Personalpolitik, Weiterbildung der Beratenden oder Lehrenden usw.) als auch umsetzungsrelevanter Art (Anwendungsinstrumentarium) sind. Sie setzen eine fachliche Zusammenarbeit wie auch interinstitutionelle Koordination voraus und ihre Wirkung ist höchstens längerfristig direkt sichtbar (Kaya et al. 2007: 33). Umso wichtiger ist es, dass diese Bemühungen in den zuständigen Institutionen verankert werden und Ressourcen, beispielsweise für den Einsatz von Fachpersonen und interkulturellen ÜbersetzerInnen, bereitstehen.

### **3.2 Erstinformation**

Mit der Einführung der Erstinformation – die nun zu einem der eigenständigen Förderbereiche wird (Art. 57 f) – verfügen Bund, Kantone und Gemeinden über ein Instrument, das Neuzuziehende orientieren und das lokale Angebot an Sprachkursen sowie weitere Integrationsmassnahmen bekannt machen soll. Erste Erfahrungen aus dem Kanton Luzern zeigen, dass beispielsweise Erstgespräche mit Neuzuziehenden zielführend waren, wobei auch kollektive Informationsanlässe geschätzt werden (Calderón-Grossenbacher et al. 2011). Die vorgeschlagene institutionelle Koordination und die finanzielle Unterstützung von Seiten des Bundes (Art. 55 Abs. 3) dürfte es erlauben, ein landesweit diversifiziertes Angebot zu schaffen, das zukünftig auch Zuziehenden in kleineren Gemeinden erlauben dürfte, sich frühzeitig und umfassend zu informieren, was für den weiteren Integrationsverlauf zweifellos vorteilhaft ist.

### **3.3 Schutz vor Diskriminierung**

Der Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik erklärte bereits 2009 den Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung zu einem integralen Bestandteil der Integrationspolitik (Tripartite Agglomerationskonferenz 2009). Seit der Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 vorliegt (Bundesrat 2010: 35), besteht zudem ein klarer politischer Auftrag, den Schutz vor Diskriminierung voranzutreiben und die künftigen kantonalen Programme so zu gestalten, dass Integrationspolitik und der Schutz vor Diskriminierung verknüpft werden (Bundesrat 2010). Neu wird mit Art. 53 Abs. 1 der Grundsatz statuiert, dass Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch den Schutz vor Diskriminierung berücksichtigen. In Art. 57 Bst. f wird nebst der Information und Beratung von AusländerInnen auch deren Schutz vor Diskrimi-



nierung als einer der Förderbereiche erklärt. Damit ist eine wichtige gesetzliche Grundlage geschaffen, die allerdings keine neuen Rechtsansprüche schafft.<sup>2</sup> Der Bundesrat verfolgt damit das Ziel, das geltende Recht besser durchzusetzen, und setzt primär auf Sensibilisierung und Information. Die Verankerung des Diskriminierungsschutzes im AuIG könnte eine weitere Möglichkeit bieten, die Bestrebungen in diesem Bereich voranzutreiben (Schönenberger & Wichmann 2011: 101). Die konkreten Auswirkungen der Gesetzesänderung hängen aber angesichts der fehlenden rechtlichen Verpflichtungen weitgehend vom Willen der Kantone und Gemeinden ab, diesen Bereich tatsächlich zu fördern.

### 3.4 Zwischenfazit zu den Förderbereichen

Die Liste der vorgeschlagenen Förderbereiche ist umfassend; allerdings entsteht der Eindruck, dass gerade bei der spezifischen Förderung die Priorität insgesamt bei der defizitorientierten und „nachholenden“ Integrationsförderung liegt. Angesichts der teilweise knappen Ressourcen sind Integrationsverantwortliche vielfach geneigt, ihre Anstrengungen auf die am stärksten benachteiligten MigrantInnen zu konzentrieren, wobei Projekte zur Vernetzung und Unterstützung der MigrantInnenbevölkerung, sogenannte „Empowermentprojekte“, und Angebote für qualifizierte Personen vernachlässigt werden.

Während im erklärenden Bericht mehrfach darauf hingewiesen wird, dass neben sprachlichen oder beruflichen Defiziten auch Ressourcen und Potenziale der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ins Auge zu fassen sind, werden typische „**Potenzialprojekte**“ im vorliegenden Gesetzesentwurf nur beschränkt berücksichtigt. Wir denken beispielsweise an Mentoring-Projekte, an das Firmengründungszentrum Crescenda oder das Café Secondas, welche in einzelnen Kantonen bereits bestehen (siehe Wichmann & D’Amato 2010: 60-62; Bader & Fibbi in Vorbereitung). Es wäre daher sinnvoll, solche Projekte auf der Liste der Förderbereiche (Art. 57) explizit zu erwähnen.

Die Statistiken zur Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz zeigen klar auf, dass in der Schweiz neben den bildungsfernen MigrantInnen viele gut- bzw. hochqualifizierte MigrantInnen leben, die seit mehreren Monaten oder Jahren hier leben oder geboren sind und von den bestehenden Integrationsangeboten nur beschränkt profitieren, da sie nicht auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet sind. Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass gerade auch qualifizierte MigrantInnen konkrete Hilfestellungen bei der Arbeitssuche benötigen, die durch die Regelstrukturen nicht abgedeckt werden; dies gilt insbesondere für Frauen und Angehörigen im Familiennachzug (Tejada & Bolay 2010; Riaño et al. 2008; Baghdadi 2007; Wanner et al. 2005). Ferner drängt sich ein Abbau von faktisch diskriminierenden Hürden beim Zugang zu Stellen und bei der Beförderung am Arbeitsplatz (vgl. Schönenberger et Fibbi 2011).

---

<sup>2</sup> Der mangelnde Rechtsschutz vor (rassistischer) Diskriminierung in der Schweiz wird seit Jahren von diversen internationalen Menschenrechtsorganen kritisiert. (siehe z.B. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Switzerland,” CERD/C/CHE/CO/6, 21. Aug. 2008; Report of Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to Switzerland, 29 November – 3 December 2004, for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly usw.). Der Bundesrat und der Gesetzgeber haben bisher jedoch gesetzgeberische Schritte für einen verbesserten Diskriminierungsschutz bzw. zur Bekämpfung von Diskriminierung abgelehnt (Schönenberger in Vorbereitung).

Auf der Liste der Förderbereiche fehlen darüber hinaus Integrationsprojekte, die sich an die **Gesamtgesellschaft** richten. Der Gesetzesentwurf in seiner heutigen Form fokussiert praktisch ausschliesslich auf die in der Schweiz lebenden AusländerInnen und auf die Akteure im Integrationsbereich, obwohl das AuIG die Integration als gegenseitigen Prozess versteht. Zu denken sei hier an die zahlreichen Massnahmen, die die UNO und Europaratsgremien der Schweiz zur Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit empfohlen haben.<sup>3</sup>

Ein letzter Förderbereich, der in der Vorlage völlig fehlt, ist derjenige der Partizipation. Integration bedeutet nicht zuletzt auch Teilhabe bzw. **Partizipation** am Leben in der Schweiz. Die EKM hat in den letzten Jahren zahlreiche Projekte im Bereich „citoyenneté“ lanciert, die weiter zu führen und auszubauen wären (Einbindung von Migrantenvereinen in politische Entscheidungsprozesse, Wahl von Migranteneltern in Elternbeiräte oder kommunale Schulpflegen usw.<sup>4</sup>). Obwohl in dieser Hinsicht primär die Kantone gefragt sind, könnte auch der Bund weitere Impulse geben.

## 4 Instrumente und Kriterien der Integrationsbeurteilung

In der Folge wird eine Auswahl von Neuerungen in Zusammenhang mit dem Einsatz von bestimmter „Instrumente“ und Kriterien der Integrationsbeurteilung aus der Gesetzesvorlage erläutert, die unserer Ansicht nach Fragen aufwerfen.

### 4.1 Integrationsvereinbarungen

Gegenwärtig kommen Integrationsvereinbarungen in zwölf Kantonen, ausschliesslich in der Deutschschweiz, zur Anwendung (Wichmann et al. 2011: 68). Wie bisher können die Kantone nach Art. 33 Abs. 4 AuIG (neu) die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit der Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verknüpfen, sofern die MigrantInnen keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung oder -verlängerung geltend machen können. Von dieser Möglichkeit wird in sehr unterschiedlichem Masse Gebrauch gemacht, was Umfang und avisierte Zielgruppen, die zu einer Vereinbarung verpflichtet werden, angeht. Diese Praxisunterschiede, die der erläuternde Bericht als suboptimal im Hinblick auf eine einheitliche Integrationspolitik bezeichnet, werden voraussichtlich weiter bestehen bleiben, obwohl gleichzeitig eine obligatorische Anwendung der Integrationsvereinbarung unter bestimmten Voraussetzungen geplant ist.

---

<sup>3</sup> Human Rights Committee, “Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Switzerland”, CCPR/C/CHE/CO/3, 3. Nov. 2009; Human Rights Council, “Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland”, A/HRC/8/41, 28. Mai 2008; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Switzerland”, CERD/C/CHE/CO/6, 21. Aug. 2008 ; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland”, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26. Nov. 2010.

<sup>4</sup> Siehe <http://www.ekm.admin.ch/de/projekte/citoyen.php>, consulté le 19.03.2012.

## **Obligatorischer Einsatz von Integrationsvereinbarungen**

Mit der Gesetzesänderung (Art. 33 Abs. 5 AuIG) sollen neu alle Kantone verpflichtet werden, mit Personen, die eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung infolge Sozialhilfeabhängigkeit oder „erheblichen und wiederholten“ Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung (nach Art. 62 e bzw. c AuG) riskieren, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen. Mit dieser Neuerung wird eine einheitliche Regelung der Anwendung der Integrationsvereinbarungen angestrebt. Allerdings müssen kommunale oder kantonale Behörden (Migrationsämter, Integrationsfachstellen etc.) Kriterien erlassen, um darüber zu entscheiden, ob tatsächlich ein Risiko besteht, dass bei einer Person ein Widerrufungsgrund der Aufenthaltsbewilligung eintritt. Dabei dürfte insbesondere die längerdauernde Sozialhilfeabhängigkeit relevant sein. Folglich verfügen die Kantone diesbezüglich über ein „Tatbestandsermessen“, nicht aber über ein „Entschliessungsermessen“ (Bundesamt für Migration 2011; 31).

Für die Umsetzung bleibt weitgehend unklar, wie die Adressaten der Integrationsvereinbarung (die Gefahr laufen, infolge längerer Sozialhilfeabhängigkeit oder „erheblichen und wiederholten“ Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren) bestimmt werden sollen. Genau diesbezüglich unterschiedliche Handhabung in fünf Kantonen wurde in der Evaluation eines Pilotprojektes über den Einsatz von Integrationsvereinbarungen kritisch beurteilt (Tov et al. 2010).

## **Verfügte Massnahmen**

Die Kantone können laut Gesetzesentwurf die in Integrationsvereinbarungen verfügte Massnahmen bestimmen und somit eigene Prioritäten setzen. Der neue Art. 58 a Abs. 2 AuIG besagt, dass „die InteV [...] insbesondere Zielsetzungen zum Erwerb von Kenntnissen einer Landessprache sowie von Kenntnissen über die Lebensbedingungen und das Rechtssystem in der Schweiz beinhalten [kann].“ Im Gegensatz zum bisherigen Art. 54 AuG, der die Massnahmen auf Sprach- und Integrationskurse beschränkte (Achermann 2007, 2011), räumt diese neue Formulierung den Kantonen weitere Möglichkeiten ein.<sup>5</sup>

Die Evaluation der Pilotprojekte in fünf Kantonen schloss, dass konkrete Rahmenvorgaben durch den Bund (Minimalstandards zu Sprachkursbesuchen), entsprechend der jeweiligen Zielgruppe, wünschenswert wären. Weil bspw. die Verordnung eines finanziell und zeitlich aufwändigen Sprachkurses als Grundrechtseinschnitt beurteilt werden könnte, sei hierfür eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen. Dazu gehörten Stundenumfang von Massnahmen, Kostenaufteilung von Kursen, Zumutbarkeit von Kurskosten etc. (Tov et al. 2010:106).

Vor einigen Jahren bemerkte die damalige EKA, dass Integrationsvereinbarungen nur dann eingesetzt werden sollten, wenn bedarfsgerechte Kursangebote bestehen (EKA 2007). Eine laufende Evaluation des Pilotprojektes über Integrationsvereinbarungen in Ostermündigen (Kanton Bern) zeigt in einem Zwischenbericht ebenfalls, dass gewisse Rahmenbedingungen Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz von Integrationsvereinbarungen sind. Dazu gehören u.a. eine professionelle Beratungsstruktur, entsprechende Ressourcen, eine gut funktionierende interinstitutionelle Zusammenarbeit und angepasste

---

<sup>5</sup> Schon heute verfügen mehrere Kantone Massnahmen, die über die Sprach- und Integrationskurse hinausgehen (z.B. Schuldenberatung, Arbeitsintegrationsmassnahmen, Verpflichtung zur Arbeitssuche (siehe Wichmann et al. 2011: 70-71).

Massnahmen. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ist der Einsatz von Integrationsvereinbarungen wenig erfolgversprechend (Schönenberger et al. 2010: 25 ff). Nebst einer professionellen Begleitung und Beratung, die mit einem beträchtlichen Zeit- und Kostenaufwand verbunden sind, müssen auch für interkulturell Übersetzende finanzielle Mittel eingerechnet werden.

Die genannte Evaluation des Pilotprojektes in Ostermundigen kommt zum Schluss, dass der Einsatz von Integrationsvereinbarungen bei motivierten Personen zusätzlich ermutigend wirken kann. Dieser Motivationseffekt ist aber im Wesentlichen auf vorhandene Anreize zurückzuführen (ressourcenorientierte Beratung, finanzielle Unterstützung, Aussicht auf eine Umwandlung von F- in B- oder von B- in C-Bewilligung). Umgekehrt reagierten diejenigen Personen, die aufgrund ihrer nachteiligen Vorgeschichte eine ausländerrechtliche Sanktion zu befürchten hatten, kaum auf zusätzlichen Druck. Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob ein solches Druckmittel in schwierigen und verfahrenen Lebenslagen junger Menschen (zerrüttete Familie, fehlende Berufsperspektiven, Drogenabhängigkeit usw.), die erwünschte Wirkung erzielen kann (Schönenberger 2010: 19). Dies dürften nur unter der Voraussetzung eintreten, dass ein problematischer Integrationsverlauf primär durch mangelnde Integrationsbereitschaft verursacht wäre und dass der Integrationswille durch entsprechenden Sanktionsdruck angespornt werden könnte. Beides mag in Einzelfällen zutreffen, kann aber durch empirische Beobachtungen nicht als Regel erhärtet werden (siehe dazu Schönenberger und Achermann 2010).

### **Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit**

Die rechtliche Durchsetzbarkeit der Integrationsvereinbarungen wird in der Rechtslehre infrage gestellt (Achermann 2007; von Büren & Wyttenbach 2009). Bislang ist kein Fall vor eine richterliche Instanz gelangt. Dies erstaunt insofern nicht, als die Integrationsvereinbarung erst 2008 mit dem AuG eingeführt wurde. Die zentrale Frage, die sich Richter werden stellen müssen, ist, ob der Bewilligungsentzug verhältnismässig ist. Der erläuternde Bericht gibt zu bedenken, dass:

„die Durchsetzung einer in einer InteV festgehaltenen Sanktion [deswegen] einer allfälligen rechtlichen Prüfung möglicherweise nicht stand [hält] (Bundesamt für Migration 2011: 32)“.

Dass eine obligatorische Anwendung des Instruments trotz fehlender Erfahrungen und angesichts der Rechtsunsicherheit bezüglich der Durchsetzbarkeit eingeführt werden soll, ist schwer nachvollziehbar. Im Sinne einer empirisch abgestützten Politikgestaltung sind Erkenntnisse aus rechtlichen Expertisen wie auch sozialwissenschaftlichen Studien – besonders wenn es um neue, innovative Massnahmen geht – zu berücksichtigen. Die vorliegenden Grundlagen sind zwar noch beschränkt; trotzdem liegen aufschlussreiche Evaluationen und Rechtsexpertisen bereits vor, die teilweise von Gemeinden und Kantonen in Auftrag gegeben wurden und im erläuternden Bericht nicht oder nur am Rand Beachtung fanden (Eser-Davolio & Tov 2011; Tov et al. 2010; Schönenberger et al. 2010; von Büren & Wyttenbach 2009; Achermann 2007, 2011).

Die Evaluation von Tov et al. (2010) wurde zwar rezipiert, aber die Schlussfolgerung die der erläuternde Bericht daraus zieht (Bundesamt für Migration 2011; 18), widerspricht den Empfehlungen weitgehend: Die EvaluatorInnen regen an, Integrationsvereinbarungen insbesondere bei Neuzugezogenen – unter bestimmten Bedingungen und auf der Basis von Anreizen – vorzusehen, während für die Gruppe der länger anwesenden und mehrfach belasteten MigrantInnen (zu dieser Kategorie dürften Fälle gemäss Art. 62 c oder e AuG vielfach gehören) eher ein Case-Management vorzusehen wäre, das weniger auf Sanktionen als auf beratend-begleitendes Vorgehen setzt. Ferner wird dringend empfohlen, standardisierte Instrumente zur Identifizierung von „Integrationsdefiziten“ zu entwerfen.

## **Einsatz von Integrationsvereinbarungen bei vorläufig aufgenommenen Personen**

Bei vorläufig aufgenommenen Personen soll neu eine Verpflichtung zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung eingeführt werden, um dem Sozialhilfebezug, der bei dieser Kategorie besonders gross ist, entgegenzuwirken (Bundesamt für Migration 2011; 47).<sup>6</sup> Da die der Integrationsvereinbarung zugrunde liegende Sanktion der Aufenthaltsbeendigung für diese Personengruppe aus humanitären Gründen keine Gültigkeit hat, soll eine Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren gewährt werden im Gegenzug zu einer Verweigerung (dieser Umwandlung). Eine konsequente Anwendung würde bei Erfüllung der Vereinbarung einen entsprechenden Anspruch auf Umwandlung verankern.

Das Anreizsystem hat im Kanton St Gallen offenbar zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung geführt. Es ist anzunehmen, dass dieser Erfolg auf die Betreuung und Unterstützung zurückzuführen ist, die mit einer Integrationsvereinbarung verknüpft ist. Wie wichtig eine individualisierte Beratung und Unterstützung insbesondere bei diesen Personen aus dem Asylbereich ist, die bis 2008 kaum gefördert wurden, kann anhand verschiedener Studien und Nachforschungen belegt werden (Kehl 2011; Hodel 2011; Efionayi-Mäder 2011).

Gegen den Beschluss, Integrationsvereinbarungen mit vorläufig aufgenommenen Personen abzuschliessen, die längerfristig Sozialhilfe beziehen, ist grundsätzlich nichts einzuwenden; darüber hinaus unbedingt auch strukturelle Probleme, die sich direkt aus dem Aufenthaltsstatus ergeben, angegangen werden: Obwohl letztlich die überwiegende Mehrheit der vorläufig aufgenommenen AusländerInnen dauerhaft in der Schweiz verbleibt, erweckt die vorläufige Aufnahme schon ihrer Bezeichnung wegen den Eindruck des Provisoriums, was nachgewiesenermassen ein zentrales Hindernis für die Integration darstellt. Viele Arbeitgebende in KMUs, die mit dem teilweise aufwändigen Bewilligungsverfahren nicht vertraut sind, sind skeptisch gegenüber der Anstellung von Personen mit einem vermeintlich provisorischen Aufenthaltstitel (Efionayi-Mäder et al. 2009). Ferner ist zu bedenken, dass vorläufig aufgenommene AusländerInnen nur im zugewiesenen Kanton arbeiten dürfen und dass ihr Familiennachzug beschränkt ist; die Sozialhilfe wird in den meisten Kantonen entgegen den Empfehlungen der SKOS nach abgesenkten Standards (ohne Integrationspauschalen) entrichtet. Fachleute und Betroffene berichten über Hindernisse beim Zugang zu Bildungsangeboten, Sozialwohnungen und anderen Alltagsdiensten (Eröffnung eines Kontos, Bibliothek usw.), die eine Integration erschweren (id.).

Folglich dürften sich Integrationsbemühungen von zuständigen Behörden und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen erst dann als erfolgreich erweisen, wenn gleichzeitig auch strukturelle Integrationshindernisse abgebaut werden. Einzelne Kantone, wie beispielsweise Waadt, haben inzwischen Massnahmen ergriffen, um die Arbeitgeberschaft, regionale Arbeitsvermittlungsstellen und andere Behörden besser über die Rechte dieser Personenkategorie zu informieren.

## **4.2 Spracherwerb als Voraussetzung des Ehepartnernachzugs**

Es ist wohl unbestritten, dass Sprachkenntnisse ausgesprochen hilfreich für die Integration sind und eine möglichst frühe Aufnahme von Sprachkursen die Orientierung in einem

---

<sup>6</sup> Die Verpflichtung zu Abschluss besteht unter Voraussetzungen analog jener, die für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gelten (Art. 62 c, e AuG sowie zusätzlich b).

neuen Land erleichtert. Die neuen Art. 42, 43 und 44 des Gesetzesentwurfes sehen vor, dass EhegattInnen von SchweizerInnen, resp. Niedergelassenen und AufenthaltInnen eine zusätzliche Bedingung erfüllen müssen, damit die Familienzusammenführung bewilligt wird. Bereits für die Zulassung müssten laut Gesetzesvorlage entweder Sprachkenntnisse nachgewiesen werden können oder eine Anmeldung bei einem Sprachförderangebot vorliegen. Dasselbe gilt für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung: bereits nach einem Jahr würde künftig ein genügender Sprachnachweis verlangt, sprich eine erfolgreiche Prüfung nach FIDE müsste nachgewiesen werden können.

Falls diese Bestimmung das Ziel verfolgt, die Integration der neuzuziehenden Familienangehörigen zu verbessern, stellt sich die Frage, ob ein Zwang zur Sprachkursanmeldung bzw. eine erfolgreiche Prüfung nach einem Jahr das richtige Mittel ist. Dem Vorschlag liegt die Annahme zugrunde, dass Personen im Familiennachzug nicht freiwillig die Sprache erlernen wollen oder dass ihre Angehörigen dies nicht zulassen würden. Die wissenschaftliche Literatur zeigt hingegen, dass die MigrantInnen daran interessiert sind, die Sprache des Einwanderungslandes zu lernen. Die Aneignung der Landessprache ist aber von den Lernbedingungen der Einzelnen (Alter, Bildungsstand etc.) und dem Nutzen abhängig, welcher der Sprachkurs für die MigrantInnen hat (Carrel et al. 2010).

Zwar haben in den vergangenen Jahren mehrere europäische Staaten den Spracherwerb als obligatorisch erklärt; allerdings wurde dieser Schritt wie beispielsweise in Deutschland mit der Einführung eines Rechts auf Spracherwerbs verbunden (Kaya 2007).<sup>7</sup>

### **Einschränkung des Grundrechts auf Familienleben**

Die Einführung von Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug im vorliegenden Gesetzesentwurf geht mit einer Einschränkung des Rechts auf ein Familien- und Privatleben, welches durch Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt ist, einher. Das Recht auf Achtung des Privat – und Familienlebens ist zwar nicht absolut,<sup>8</sup> aber Einschnitte in die Grund- und Menschenrechte bedürfen einer guten Begründung: Sie müssen ein legitimes Ziel verfolgen, notwendig und verhältnismässig sein. Die Annahme hinter dieser neuen Bestimmung, dass die damit erzielten verbesserten Sprachkenntnisse automatisch zu Integration führen würden, was im öffentlichen Interesse sei, was wiederum den Eingriff in dieses Grundrecht rechtfertigen soll, greift unseres Erachtens zu kurz. Integration bedeutet viel mehr als Kenntnisse einer „nationalen“ Sprache.

Weiter ist auch die Inländerdiskriminierung kaum mit diesem „übergeordneten öffentlichen Interesse“ zu rechtfertigen, zumal mit dieser Bestimmung der Rechtsanspruch von SchweizerInnen, mit ihren EhepartnerInnen zu leben, ausgehebelt würde, während EhepartnerInnen von EU-Staatsangehörigen dieser Regelung nicht unterliegen. Eine weitere Konditionierung der Familienzusammenführung steht zudem im Widerspruch zur Aussage

---

<sup>7</sup> Siehe Zuwanderungsgesetz § 44 und § 44a.

<sup>8</sup> Art. 8 Abs. 2 EMRK: Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

im erläuternden Text, wonach künftig das Erfordernis einer bedarfsgerechten Wohnung im Zweifelsfall kein Hindernis für einen möglichst frühen Familiennachzug sein soll.<sup>9</sup>

### **Intaktes Familienleben als wichtige Voraussetzung für Integration**

Bereits heute ist die Familienzusammenführung an diverse Bedingungen geknüpft; statt weitere erschwerende Massnahmen zu ergreifen, könnte vermehrt auf Anreize gesetzt werden. Erschwerte Voraussetzungen für Familienzusammenführung, auch wenn lediglich eine Anmeldung zu einem Sprachkurs gefordert wird, können sich auf die Integration nachteilig auswirken. Bekanntermassen trägt ein intaktes Familienleben zur Integration bei; den Familiennachzug zu erschweren, ist deshalb nicht zielführend (Lanfranchi 2002).

Die Europäische Kommission betont beispielsweise in ihrem Bericht zur Richtlinie der Familienzusammenführung, dass die Familienzusammenführung ein wichtiges Instrument der Integration von legal in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen ist. So heisst es in der Begründung der Kommission:

„Diese Art der Einwanderung ist nicht nur zahlenmässig relevant, sondern bildet auch eine wichtige Voraussetzung für die Integration hier rechtmässig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen. Die Anwesenheit der Familienmitglieder ermöglicht ein normales Familienleben und somit eine grössere Stabilität und bessere Verwurzelung der Menschen in dem Land.“<sup>10</sup>

Obwohl sich der Europäische Gerichtshof bisher noch nicht mit einer entsprechenden Beschwerde zu befassen hatte, empfiehlt Caroni (2012: 24) aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht, die vorgeschlagene Einführung von Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug fallen zu lassen.

### **4.3 „Gute Integration“ als Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung**

Die Gesetzesvorlage sieht in Art. 34 Abs. 2 neu eine zusätzliche Bedingung für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung vor. Sie legt fest, dass eine solche künftig erteilt werden kann, wenn die gesuchstellende Person „gut integriert ist“. Diese Verschärfung fand bereits in den Gegenvorschlag der Ausschaffungsinitiative Eingang. Wie wir bereits damals erörtert haben, kann diese Neuerung ein wesentliches Hindernis für die Niederlassung darstellen, wobei ausser Acht gelassen wird, dass eine gesicherte rechtliche Aufenthaltssituation zur besseren arbeitsmarktlichen und wirtschaftlichen Integration beiträgt (Dahinden et al. 2004).

Gemäss Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik stellt in einem demokratischen Rechtsstaat wie der Schweiz das Ziel der staatlichen Integrationspolitik, die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben dar (Art. 4 Abs. 3 AuG) (Bundesrat 2010). Die geplanten Änderungen sind diesem Ziel nicht förderlich, da eine Niederlassungsbewilligung

---

<sup>9</sup> Künftig soll beim bestehenden Kriterium der bedarfsgerechten Wohnung (Art. 44 Abs. 1 Bst. b) die Gewichtung der einzelnen Kriterien für den Familiennachzug gut abgewogen werden. Insbesondere soll laut erläuterndem Bericht „dieses Kriterium keine Hürde für den Familiennachzug und damit für die frühzeitige Integration von Kindern der Schweiz bilden. Im Zweifelsfall ist die frühzeitige Integration der nachzuziehenden Familienmitglieder höher zu gewichten als das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung.“ (S.36).

<sup>10</sup> Vorschlags für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (/ \*KOM/99/063), Punkt 2.2. der Begründung der EU-Kommission.

eine bessere berufliche und soziale garantiert als eine Jahresbewilligung. Wenn das proklamierte Ziel der Integration nach Gesetz lautet, die „Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben“ (Art. 4 Abs. 2 AuG), sollten Barrieren abgebaut werden, die eine chancengleiche Teilhabe behindern.

Wie das SFM eingangs zum Integrationskonzept (1 und 2) betonte, ist die vermeintliche Beurteilung der individuellen Integration, der die Vorstellung eines Zustandes und nicht eines gegenseitigen Prozesses zugrunde liegt, äusserst heikel. Sie weckt insofern falsche Erwartungen, als gesamtgesellschaftliche Integration (Kapazität) viel mehr umfasst als die im Gesetz vorgeschlagenen Dimensionen. Ferner besteht angesichts der Tendenz, den Grundsatz des „Fördern und Forderns“ ebenfalls auf das Individuum zu reduzieren, Gefahr, bedeutende strukturelle Gegebenheiten und gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge aus den Augen zu verlieren. Zusammen mit wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen prägen diese den Integrationsprozess der gesamten Bevölkerung vermutlich in stärkerem Masse als das Verhalten einzelner Gruppen oder Individuen.



## 5 Literaturhinweise

- Achermann, Alberto (2007). «Integrationsverpflichtungen», in Achermann, Alberto et al. (éd.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006-2007*. Bern, p. 107-139.
- Achermann, Alberto (2011). *Kurzgutachten zu den Artikeln 8 bis 11 des Entwurfs für ein Integrationsgesetz des Kantons Bern zuhanden des Rechtsamtes der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Achermann, Alberto et Jörg Künzli (2011). *Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Alba, Richard et Victor Nee (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bader, Dina et al. (2011). *Integration im Kanton Bern – Migrationsbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus, Schlussbericht zu Handen der GEF*. Neuchâtel: SFM.
- Bader, Dina et Rosita Fibbi (2012 (forthcoming)). *Les enfants de migrants : un véritable potentiel* Conférence suisse des Directeurs de l'Instruction Publique.
- Berry, John W. (1992). «Acculturation and Adaptation in a New Society.» *International Migration*, 30: 69-85.
- Bommes, Michael (2006). «Integration durch Sprache als politisches Konzept», in Davy, Ulrike et Albrecht Weber (éd.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*. Nomos Verlagsgesellschaft, Reihe: Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, p. 59-87.
- Brubaker, Rogers (2001). «The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States.» *Ethnic and Racial Studies*, 24(4): 531-548.
- Bundesamt für Migration (2011). *Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser [...] und 06.3765 SP-Fraktion [...]*. 5. März 2010.
- Calderón-Grossenbacher, Ruth et al. (2011). *Evaluation Begrüßungsgespräche Kanton Luzern. Schlussbericht vom 30. August 2011*.
- Caroni, Martina (2012). «Spracherwerb und Ehegattennachzug.» *Asyl 1/12*.
- Carrel, Noemi, Nicole Wichmann et Gianni D'Amato (2010). *Integrationsindikatoren - Literaturstudie*. Zurich: SFM.
- Conseil des Droits de l'Homme (2008). *Examen Périodique Universel - Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel Suisse. A/HRC/WG.6/2/L.7*. Genève: Assemblée Générale.
- Dahinden, Janine et al. (2004). *Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz - Probleme und Massnahmen, Ergebnisse einer Aktionsforschung. Forschungsbericht 32/2004*. Bern/Neuchâtel: SFM/Travail Suisse.
- D'Amato, Gianni (2009). «Switzerland: A Multicultural Country Without Multicultural Policies? », in Vertovec, Steven et Susanne Wessendorf (éd.), *The Multicultural-*

- ism Backlash - European Discourses, Policies and Practices*. New York, London: Routledge, p. 130-151.
- D'Amato, Gianni et Christian Suter (2012). «Monitoring immigrant integration in Switzerland», in Verweij, Arjen et Rob Bijl (éd.), *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*. London: Transaction Publishers c/o Eurospan Group.
- Efionayi-Mäder, Denise (2011). «Mesures d'intégration destinées aux titulaires d'admissions provisoires dans le canton de Vaud.» *Asile - Revue pour le droit et la pratique d'asile*, 2011(1).
- Efionayi-Mäder, Denise et al. (2009). *Evaluation des mesures d'intégration pour les personnes titulaires d'une admission provisoire dans le canton de Vaud*. Neuchâtel: SFM.
- Egger, Theres (2003). *Integration und Arbeit - Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte. Materialien zur Integrationspolitik*. Bern-Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA.
- EKA (2003). *Integration und Arbeit - Zusammenfassung der Studie „Integration und Arbeit“ - Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt*. Bern-Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA.
- EKA (2007). *Integrationsvereinbarungen - ein adäquates Konzept für die Integration der Migrationsbevölkerung? Presserohstoff, 11. September 2007*. Bern.
- EKFF (2002). *Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen*. Bern.
- Eser Davolio, Miryam et Eva Tov (2011). «„Die Guten ins Körbchen, die Schlechten raus“ – Erfüllung der Integrationsvereinbarung als Messlatte für die Beurteilung von Integrationswilligkeit » *Asyl* 26(1): 8-14.
- Esser, Hartmut (2006). *Migration, Sprache und Integration*. Berlin: Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Hainmueller, Jens et Dominik Hangartner (2011). *Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination*. SSRN: Working Paper Series.
- Haug, Werner (2006). «Integrationsindikatoren - Lässt sich Integration messen? » *terra cognita - Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 9: 69-71.
- Hodel, Sophie (2011). *Les femmes admises à titre provisoire à Genève - Entre Intégration et Marginalisation* Genève: Centre Social Protestant.
- Hüttner, Eveline et Jürg Guggisberg (2005). *Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen - Eine Untersuchung des Angebots*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).
- Kaya, Bülent (2007). «Encouragement linguistique en Europe et en Suisse. Entre droit commun et contrainte politique.» *Terra Cognita*, 10: 48-62.
- Kaya, Bülent et al. (2008). *Migration Mainstreaming im Gesundheitswesen*. Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).
- Kaya, Bülent, Denise Efionayi-Mäder et Silvia Schönenberger (2011). *Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande. Situation et perspectives de développement d'une approche interculturelle. Etudes SFM 58*. Neuchâtel: SFM.

- Kehl, Franz (2011). *Synthesebericht - Monitoring des Integrationsstands von vorläufig aufgenommenen Personen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern*. Zürich: KEK-Consultants.
- Krumm, Hans-Jürgen (2007). «Potenziale und Grenzen - Fünf Thesen zur sprachlichen Integration.» *terra cognita - Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 10: 12-16.
- Lanfranchi, Andrea (2002). «Zur psychosozialen Situation von Migrationsfamilien», in EKFF (éd.), *Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen*. Bern.
- Liebig, Thomas, Sebastian Kohls et Karolin Krause (2012). *L'intégration des immigrants et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse. Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, No.128*. Paris: Editions de l'OECD.
- Maas, Utz (2008). *Sprache und Sprachen in der Migrationsgesellschaft : die schriftkulturelle Dimension*. Osnabrück: V&R.
- Macmillan, Cara (2009). *Praxis-Recherche 2008/09 in Zürich: Niederschwelliges Deutsch / IntroDeutsch - Schlussbericht*. Zürich: Asyl Organisation Zürich.
- Malek, Monica (2007). *Ist die Sprache der Schlüssel zur Integration? Forschungsarbeit*. Luzern.
- Mateos, Inés (2009). «"Sprache als Schlüssel zur Integration" - eine Metapher und ihre Folgen», in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp et Georg Kreis (éd.), *Fördern und Fordern im Fokus - Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, p. 98-123.
- Portes, Alejandro et Ruben Rumbaut, éd. (2001). *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*. Los Angeles and New York: University of California Press.
- Portes, Alejandro et Min Zhou (1993). «The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants among post-1965 Immigrant Youth.» *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(74-96).
- Prodolliet, Simone (2006). «Zauberwort "Integration" - Paradigmenwechsel in der schweizerischen Politik?»: [http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/ref\\_prs\\_paradigma.pdf](http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/ref_prs_paradigma.pdf).
- Reitz, Jeffrey (1998). *The Warmth of the Welcome. The social Causes of Economic Success for Immigrants in Different Nations and Cities*. Boulder: Westview Press.
- Reitz, Jeffrey (2002). *Host societies and the reception of immigrants: institutions, markets and policies*. New York: Center of Migration Studies of New York.
- Riaño, Yvonne et Nadia Baghdadi (2007). ««Je pensais que je pourrais avoir une relation plus égalitaire avec un Européen», in *Nouvelles Questions Féministes. Genre et frontières - frontières de genre*. Lausanne: Editions Antipodes. 26, p. 38-53.
- Riaño, Yvonne et Nadia Baghdadi (2007). «Understanding the labour market participation of skilled immigrant women in Switzerland : the interplay of class, ethnicity and gender.» *Journal of international migration and integration*, 8(2): 163-183.
- Riaño, Yvonne, Nadia Baghdadi et Doris Wastl-Walter (2008). *Les migrantes qualifiées et leur possibilités d'intégration professionnelle en Suisse. Rapport final du Programme national de recherche "Intégration et exclusion" (PNR 51)*. Institut de Géographie, Université de Berne.

- Schönenberger, Silvia (forthcoming). «Recommandation 56.1 : Lutte contre la xénophobie», in Kälin, Walter (éd.), *Etude sur le Suivi des Recommandations adressées à la Suisse dans le cadre de l'Examen Périodique Universel du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU*. Bern: Centre suisse de compétence pour les droits humains.
- Schönenberger, Silvia, Christin Achermann et Bülent Kaya (2010). *Zwischenbericht der Evaluation des Pilotprojektes "Integrationsvereinbarungen" in Ostermündigen*. 23. Dezember 2010.
- Schönenberger, Silvia et Rosita Fibbi (2011). *Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz*. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.
- Schönenberger, Silvia et Nicole Wichmann (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung. SFM-Studien Nr. 59*. Neuchâtel: SFM.
- Spycher, Stefan, Theres Egger Egger et Evelyn Hüttner Hüttner (2007). *Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Final report for Project No. 405140-69220 in the context of the National Research Programme 51 "Integration and Social Exclusion"*. Bern: Centre for Labour and Social Policy Studies (BASS).
- Tejada, Gabriela et Jean-Claude Bolay, éd. (2010). *Scientific Diasporas as Development Partners. Skilled Migrants from Colombia, India and South Africa in Switzerland: empirical evidence and policy responses*. Bern: Peter Lang.
- Tov, Eva et al. (2010). *Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Schlussbericht*. Basel.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz*. Bern: Sekretariat Konferenz der Kantonsregierungen.
- Vertovec, Steven et Susanne Wessendorf (2004). *Migration and Cultural, Religious and Linguistic Diversity in Europe: An overview of issues and trends*. University of Oxford: Centre in Migration, Policy and Society.
- von Büren, Lucie et Judith Wytenbach (2009). «"Integrationsverpflichtung" und Integrationsvereinbarungen», in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp et Georg Kreis (éd.), *Fördern und Fordern im Fokus - Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, p. 61-97.
- Wanner, Philippe, Marco Pecoraro et Rosita Fibbi (2005). «Femmes étrangères et marché du travail», in Haug, Werner et Philippe Wanner (éd.), *Migrants et marché du travail en Suisse*. Neuchâtel: Office Fédérale de Statistique et Forum Suisse pour l'Etude des Migrations et de la Population, p. 17-38.
- Wichmann, Nicole et Gianni D'Amato (2010). *Migration und Integration in Basel-Stadt - ein Pionierkanton unter der Lupe*. Neuchâtel: SFM.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Zhou, Min (1997). «Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation.» *International Migration Review*, 31(4): 975-1008.